

# **Master of Public Administration**

---

# **Samspill og organisasjonskultur i Bjugn kommune**

**Masteravhandling**

**Av**

**Eirik Refseth**

**Copenhagen Business School**

**April 2009**



## **SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

**Forfatter(e):** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Tittel:** \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Studieprogram:** \_\_\_\_\_

☐

**Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek**

☐

**Vi/jeg samtykker i at oppgaven kan publiseres elektronisk**

☐

**Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre**

**Kan frigis fra:** \_\_\_\_\_

**Dato:**

\_\_\_\_\_  
**underskrift**

\_\_\_\_\_  
**underskrift**

\_\_\_\_\_  
**underskrift**

\_\_\_\_\_  
**underskrift**

\_\_\_\_\_  
**underskrift**

\_\_\_\_\_  
**underskrift**

## **Forord**

Min motivasjon for å starte på studiet Master of Public Administration i januar 2007 var i hovedsak et ønske om å tilegne meg ytterligere kompetanse og innsikt innenfor fagområdene organisasjon og ledelse, statsvitenskap og økonomi samt å få mer kunnskap om hvilke internasjonale og nasjonale utviklingstrekk som påvirkninger og endrer offentlig sektor.

Jeg har siden 1982, etter endt befalsskole, innehatt ulike ledelsesfunksjoner innen statlig og kommunal forvaltningsnivå. Et sentralt gjennomgående trekk i disse årene er at offentlig forvaltning har vært under stadig endring og modernisering. Dette er endringer som har hatt innvirkning og gitt nye føringer for egen ivaretagelse og utøvelse av tildelte oppgaver og ansvarsforhold, samt for de organisasjoner og kollegium jeg har vært en del av.

Gjennom studiet har jeg blitt mer og mer bevisst at endringer som oppstår i det kommunale forvaltningsnivå, påvirker både direkte og indirekte alle medarbeidere, brukere og innbyggere i kommunen og derav hele lokalsamfunnet. Disse endringene som i første rekke kan synes å ha et lokalt opphav, viser seg etter en nærmere studie, å ha sitt utspring i internasjonale trender, nasjonale reformer og statlige pålegg samt i ulike forpliktende internasjonale avtaler som Norge har inngått.

Det ble med denne bakgrunn naturlig for meg å studere hvilke samfunnsmessige påvirkninger og utfordringer egen organisasjon står overfor med hensyn til å tilpasse seg til de ulike endringer i omgivelsene.

Jeg vil først og fremst takke min arbeidsgiver, Bjugn kommune og nærmeste medarbeidere, som gjennom sine bidrag har gjort det mulig for meg å gjennomføre studiet samt min veileder Tor Busch som gjennom sin faglige dyktighet, struktur og metodiske innsikt har gitt meg uvurderlig veiledning, kunnskap og læring i forbindelse med masteravhandlingen.

Sist, men ikke minst vil jeg rekke en stor takk til min nærmeste familie som har holdt ut med mine frustrasjoner og egoistiske fremtoning i disse årene, noe som spesielt kom klart til uttrykk i forbindelse med avhandlingens avsluttende og intensive fase.

Trondheim, mars 2009

Eirik Refseth

## **Abstract**

Different Norwegian governments have over the past decades initiated a lot of reform programs in public sector. This reform programs have been implemented in the Norwegian municipalities as a result of governmental directives. The main reasons of this reform programs are based on a strategy to create a more effective and user oriented public sector. Norwegian governments have adopted the international practice of new public management (NPM) as an inspiration and strategy for there reforms.

The subject of my study is: ***"How much does a practice of NPM influence the organizational conditions in the municipality of Bjugn?"***

My two research questions are:

1. *"How much does a practice of NPM influence the ensemble between the leader and the fellow worker in the municipality of Bjugn?"*
2. *"How much does a practice of NPM influence the culture in the municipality of Bjugn?"*

I have used the "conceptual model of the firm" by Busch et al, as the analytical model for my study and as a theoretical basis under my two research question I have mainly used theory from Erik Johnsen and Edgar Schein.

The ontology of the thesis is to view the organisation as an open system and I have used an intensive design study to find as many nuances as possible and to ensure that the subject is sufficiently investigated. A qualitative methodical approach has been chosen to link the findings from 9 research interviews and document research with the theoretical basis of the study.

The result of this study showed that there are a significant connection between new public management and the organizational condition in the municipality of Bjugn.

## **Innholdsfortegnelse**

<b>1.</b>	<b>Innledning</b>	<b>6</b>
<b>2.</b>	<b>Problemformulering</b>	<b>8</b>
	2.1 Begrepsavklaringer og avgrensninger	9
<b>3</b>	<b>Presentasjon av Case - NPM, Norge og Bjugn</b>	<b>10</b>
	3.1 New Public Management (NPM)	10
	3.2 Norge og NPM	12
	3.3 Bjugn kommune	13
	3.3.1 Administrativ organisering	13
	3.3.2 Politisk organisering	14
<b>4</b>	<b>Teoretisk utgangspunkt</b>	<b>16</b>
	4.1 Den konseptuelle foretaksmodellen	17
	4.1.1 Ledelsessystemet	17
	4.1.2 Atferdssystemet	17
	4.1.3 Koalisjonssystemet	18
	4.2 Ledelse og samspill	18
	4.2.1 Ledelse	18
	4.2.2 Samspill	20
	4.3 Organisasjonskultur	22
	4.4 Makt	25
	4.4.1 Prinsipal- agent teori	26
	4.5 Oppsummering av det teoretiske utgangspunkt	27
<b>5</b>	<b>Metode</b>	<b>28</b>
	5.1 Innledning – metodiske framgangsmåte	28
	5.1.1 Ontologi og epistemologi	29
	5.2 Valg av datainnsamling	29
	5.2.1 Induktiv versus deduktiv	30
	5.2.2 Individualisme eller holisme	31
	5.2.3 Nærhet eller distanse	32
	5.3 Undersøkellesdesign	34
	5.3.1 Ekstensiv eller intensivt design	34
	5.3.2 Valg av case – studie	35
	5.3.3 Beskrivelse eller forklaring	37
	5.4 Kvalitativ (ord) eller kvantitativ(tall)	38
	5.5 Metode for datainnsamling	40
	5.5.1 Intervju	42
	5.5.2 Dokumentundersøkelser	44
	5.6 Dataanalyse	44
	5.7 Reliabilitet og validitet	46

5.7.1 Validitet	46
5.7.2 Reliabilitet	47
5.7.3 Overførbarhet	48
5.8 Oppsummering av metodiske valg	49
5.8.1 Kritisk selvrefleksjon av egne metodiske valg	49
<b>6 Analyse av organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune</b>	<b>50</b>
6.1 Innledning	50
6.2 Samspill mellom leder og medarbeider	50
6.2.1 Samspill og NPM	51
6.2.2 Samspillregulerende dokumenter	52
6.2.3 Samspill med arbeidstakerorganisasjonene	58
6.2.4 Samspill og styring	64
6.2.5 Motspill og opportunistisk atferd	74
6.2.6 Samspill og makt	77
6.2.7 Oppsummering av samspill mellom leder og medarbeider	79
6.3 Kulturelle forhold i Bjugn kommune	81
6.3.1 Kultur og NPM	82
6.3.2 Kultur og brukerne	83
6.3.3 Kultur og ledelse	87
6.3.4 Kultur og styring	92
6.3.5 Kultur og Makt	94
6.3.6 Oppsummering av kulturelle forhold i Bjugn kommune	97
<b>7 Avslutning</b>	<b>98</b>
7.1 Innledning	98
7.2 Bjugn kommunes samfunnsrolle og behov for tilpasning	99
7.3 Rammefaktorer for ledere og medarbeidere	100
7.4 Internasjonal påvirkning	101
7.4.1 Bjugn kommune og internasjonal påvirkning	102
7.5 Samspill og organisasjonskultur i tiden framover	103
7.5.1 Samspill	103
7.5.2 Organisasjonskultur	104
7.7 Oppsummering	105
Litteraturliste	107
<i>Vedlegg</i>	
1 Intervjuguide	
2 Verdiplattform Bjugn kommune	
3 Styringskort for rådmannen 2008 – 2011	

## **1 Innledning**

På den politiske dagsorden både internasjonalt og nasjonalt, har offentlig sektor i de siste tiår vært gjenstand for radikale endringer med hensyn til omstilling, fornyelse og modernisering. En utvikling fra tradisjonell hierarkiske styringsmodeller der kontroll og reguleringer stod sentralt til ledelses- og markedsstyring. Videre har en økende bruk av nettverk og partnerskapsledelse med fokus på samarbeid, partnerskap og resultat, der selvstyre med ansvarlige borgere/felleskap, mer makt til brukerne og en større grad av ansvarliggjøring har preget utviklingen.

Det har vært iverksatt ulike reformprogrammer med modernisering, fornying, tilpasning og markedsorientering som sentrale mål. Reformene kan tolkes som et ideologisk hamskifte i liberalistisk retning dvs intenderte handlinger (dvs. endringer) med den målsetting å endre organisasjoners funksjonsmåte. Dette har ført til at det offentlige, gjennom New Public Management (NPM) tenkning, har iverksatt ulike tilpasninger som blant annet fremveksten av rammestyrte, selvstendige resultatenheter, der ledere og medarbeidere har blitt mer myndiggjort gjennom økende bruk av delegasjon. De ulike reformprogrammer har ført til betydelige endringer i både lederrollen og medarbeiderrollen og organisering av de ulike forvaltningsnivå.

Reformer og omstilling (Christensen og Læg Reid 2002:127) er ikke noe nytt fenomen i den norske statsforvaltningen. Langt på vei kan en si at reformarbeidet er blitt en rutineaktivitet. Fra begynnelsen av 1980-årene har forvaltningspolitikken vokst fram som et eget politikkfelt med sitt eget språk, med egne profesjoner og egne enheter, og i motsetning til tidligere ble reforminitiativene lansert utad gjennom samlede programmer. Vi fikk Willoch-regjeringens program for modernisering av statlig forvaltning (1986), Brundtlands regjeringens "Den nye staten, Program for fornyelse av statsforvaltningen" 1987, Jaglands "Det norske hus", Bondevik I – regjeringens "et enklere Norge", Stoltenberg I - regjeringens "Program for fornyelse av offentlig sektor", Bondevik II - regjeringens "Fra ord til handling" og nåværende Stoltenberg II - regjeringens "Soria – Moria erklæring".

Gjennom disse programmene har vekslende regjeringer forsøkt å tilpasse seg til nye forvaltningspolitiske trender i utlandet, samtidig som det har blitt tatt hensyn til den norske kulturelle tradisjonen for reformarbeid i sentralforvaltningen. Man kan si at utformingen av disse programmene viser et krysspress mellom den internasjonale nyliberale trenden, preget av marked, management og effektivitet, og den norske tradisjonen, preget av en avveining mellom et bredt spekter av verdier og hensyn – for eksempel rettssikkerhet, likebehandling, offentlighet, forsvarlig saksbehandling, fagstyre, folkevalgt kontroll, representasjon, og deltakelse fra berørte parter – og ansattes medbestemmelse. I lang tid har det i Norge blitt lagt

*"I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?"*

---

større vekt på indre reformer i offentlig sektor, slik at den fungerer bedre, enn på å avlaste offentlig sektor gjennom privatisering.

Dagens norske regjering ([http://www.regjeringen.no/nb/om\\_regjeringen/stoltenberg-ii/De\\_store\\_oppgavene.html?id=85848](http://www.regjeringen.no/nb/om_regjeringen/stoltenberg-ii/De_store_oppgavene.html?id=85848)) vil løse de store oppgavene gjennom å satse på fellesskapsløsningene. Regjeringen vil bruke de store pengene på de store oppgavene som en forpliktende klimapolitikk, en skole for fremtiden, barnehageplass til alle, velferdsløft i kommunene og arbeidsliv for alle.

De ulike norske regjeringer har gjennom stortingsmeldinger (St.meld.) presentert saker for Stortinget om arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller drøfting av framtidig politikk. En sentral stortingsmelding med hensyn til et velferdsløft i kommunene er St.meld. nr 12 (2006-2007) "regionale fortrinn – regional framtid" også kalt forvaltningsreformen og som skal bidra til å realisere følgende mål:

- Et forsterket folkestyre og demokrati på lokalt og regionalt nivå gjennom desentralisering av makt og myndighet og klar ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene.
- En mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng innenfor den enkelte region.
- Verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger, som sikrer det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet.
- Effektiv ivaretagelse av nasjonale mål som for eksempel bærekraftig utvikling, likeverdige tjenestetilbud og rettssikkerhet for den enkelte.

Regjeringen vil legge til rette for et levende folkestyre med kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet for øvrig.

For norske kommuner er det forholdet mellom staten og kommunene som definerer de kommunale rammebetingelsene. Rammebetingelsene utgjøres av oppgavefordelingen, finansieringsordninger og kommunens størrelse. Kommunal organisering (Hagen og Sørensen 2003:15) omfatter de institusjonelle ordningene som regulerer forholdet mellom staten og kommunene, og formene for organisering internt i kommunene.

Alt dette vil påvirke og stille økende og større krav til det kommunale forvaltningsnivå på områder som:

- Organisering av kommunen.
- Utøvelse og ivaretagelse av lederrollen.
- Samspillet mellom leder og medarbeider.



- Kommunens organisasjonskultur.
- De interne maktforholdene.

Jeg har valgt å se på kommunal organisering ut i fra flere årsaker. Først og fremst ved at kommunene er en viktig del av vårt demokrati og velferdssamfunn. Videre at jeg selv innehar en lederstilling i Bjugn kommune, og at jeg er en del av det norske velferdssamfunnet. Som innbygger i Trondheim kommune mottar jeg og min familie velferdstilbud som kommunen produserer der forhold som kvalitet og effektivitet er sentrale elementer for opplevelsen av velferden. Med dette som bakteppe anser jeg den interne organisering av kommunen som interessant og viktig, både når det gjelder forhold som politisk styring, administrativ ledelse og produksjon av de kommunale tjenester. En annen viktig faktor i denne sammenheng er at de interne institusjonene (enheter) er tilpasset kommunens strategiske og overordede mål. Jeg vil i min avhandling ha hovedfokus på de organisasjonsmessige forhold i kommunal forvaltning. Forhold som jeg har spesiell interesse for og vil ha fokus på innen temaet, er utøvelse av ledelse, forhold rundt organisasjonskulturen og fordeling og utøvelse av makt. Ledelses- og utviklingsutvikling og spredning av makt ut i organisasjonen/ delegasjon står sentralt innenfor NPM – tenkningen, forhold som sannsynligvis vil ha en påvirkning på kvaliteten og effektiviteten på de kommunale tjenestene.

## **2 Problemformulering**

Jeg har i løpet av MPA - studiet blitt mer bevisst egen lederrolle samt stilt meg en del spørsmål om det er beviste prosesser som blir iverksatt for å tilpasse norsk offentlig sektor i tråd med den globale og nasjonale samfunnsutvikling gjennom en påvirkning av NPM – tenkning, eller om tilpasningsprosessen går i ”arv” mellom forvaltningsnivåene både horisontalt og vertikalt. Disse spørsmål har ført til en økende interesse og motivasjon til å undersøke disse forhold samfunnsvitenskapelig. Videre har denne prosessen ledet til at det overordet tema for min case er en studie av kommunal organisering. Jeg har valgt, både ut ifra egen interesse, en naturlig avgrensning og av ressursmessige hensyn, å avgrense min undersøkelse til å gjelde forhold i egen kommune. Med dette utgangspunkt blir min problemstilling som følger:

*”I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?”*

For å sette kommunal organisering inn i en større sammenheng har jeg valgt å ta utgangspunkt i det moderniserings- og reformarbeid som har preget offentlig sektor de senere tiår. Videre vil jeg se dette arbeidet opp i mot behovet for ledelsesmessige og organisatoriske endringsbehov gjennom NPM som den dominerende tankeretning. For å utdype og

operasjonalisert problemstillingen har jeg kommet fram til at jeg ønsker å undersøke følgende to forskningsspørsmål:

- 1. I hvor stor grad har NPM påvirket det interne samspillet mellom leder og medarbeider i Bjugn kommune?**
- 2. I hvor stor grad har NPM påvirket kulturelle forhold i Bjugn kommune?**

NPM og forskningsspørsmålene som alle er beskrivende vil danne hovedstrukturen i casen, der NPM sammen med valgt teori og en innsnevring av problemstillingen til de to forskningsspørsmålene har til hensikt å gi svar på problemstillingen.

## **2.1 Begrepsavklaringer og avgrensninger**

En *kommune* forstår jeg som subnasjonale organisasjoner som løser offentlige oppgaver gjennom et lokalt demokrati og har tre kjennetegn:

1. Kommunen har ansvaret for et geografisk avgrenset område innenfor nasjonalstatens grenser.
2. Kommunen har ansvaret for løsningen av en eller flere offentlige oppgaver.
3. Kommunen styres av lokalbefolkningen gjennom et direkte demokrati eller ved lokale valg av representantene til en forsamling. (Hagen og Sørensen, 2003:14)

Jeg vil med bakgrunn i valgt problemstilling og mine to forskningsspørsmål ha som bakteppe kommunen med ansvar for løsning av en eller flere offentlige oppgaver, da det er dette forhold som har påvirkning av valg av organisering og vil påvirke de organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune. Jeg har som det fremgår av mine forskningsspørsmål valgt å se på samspill mellom leder og medarbeider og organisasjonskultur. Mitt valg er primært basert på at jeg til daglig innehar rollen som personalsjef Bjugn kommune, og gjennom ivaretagelse av rollen observerer, registrer og får tilbakemelding på flere hendelser som påvirker de organisasjonsmessige forhold. Det at jeg velger å se på samspill og organisasjonskultur har først å fremst sin begrunnelse i at det er disse forhold som jeg har mest interesse og motivasjon for å undersøke, samt det faktum at jeg må innsnevre oppgaven slik at de funn som jeg vil finne lar seg katalogisere og analysere. Imidlertid er det også andre organisasjonsmessige forhold som jeg har vurdert å se på i min undersøkelse men som jeg har valgt bort med bakgrunn i ovennevnte. Disse er forhold rundt ledelse, styring, brukermedvirkning, bestiller – utfører, konkurranseutsetting og offentlig – privat samarbeid. Det vil si andre fokusområder som inngår i NPM.

En av flere utfordringer i samfunnsvitenskapelige undersøkelser er at forskeren innskrenker sine valg, dette har jeg forsøkt gjennom en utledning av forskningsspørsmålene fra

problemstillingen ovenfor. Jeg vil videre foreta en innsnevring gjennom valg av teori, men ser det som formåltjenelig på dette stadiet i studien å gi en kort begrepsavklaring på hva som legges i begrepet organisasjonsmessige forhold.

Når det gjelder bruk og forståelse av uttrykket organisasjonsmessige forhold har jeg tatt utgangspunkt i Busch og Vanebo (2003) som sier at det er to forhold som spesielt særpreger en organisasjon, der det ene er at organisasjonen består av en gruppe mennesker som i fellesskap arbeider mot spesifikke mål, og at aktivitetene i organisasjonen preges av en relativ høy grad av formalisering gjennom regler og prosedyrer som organisasjonsmedlemmene må ta hensyn til. Videre at grunnlaget for enhver organisasjon er at det finnes personer eller organisasjoner som har interesser knyttet til den virksomheten som finner sted. Det vil si at Bjugn kommune som organisasjon påvikes av forhold som forefinnes i selve organisasjonen og av påtrykk og reguleringer fra kommunens omgivelser.

Jeg viser forøvrig til teorikapitlet vedrørende mine teorivalg og definisjoner på disse.

### **3 Presentasjon av Case - NPM, Norge og Bjugn**

#### **3.1 New Public Management (NPM)**

Kurt Klaudi Klausen (2003) sier at NPM er en samlebetegnelse for en rekke (del) reformer og endringstiltak av liberalistisk tilsnitt. NPM representerer den blå bølge, (J. P. Olsen 1986) som representerer en (ny) liberalistisk og (ny) konservativ orientering, som krever mer individualisme, konkurranse og bruk av markeder og har som fellestrekk at inspirasjonen stammer fra det private og/eller fra en økonomisk og rasjonell tankegang. Det er ikke en teori som for eksempel public choice, motivasjonsteori, kulturteori eller lignende.

Utgangspunktet for NPM er en kritikk av det offentlige for å være for stor, for byråkratisk og med en for dårlig ledelse og for svak brukerorientering.

Videre presenterer Klausen (2003) NPM som to søyler eller kjerneargumenter, bestående av en økonomisk markedsorientert søyle og en søyle med fokus på organisasjon og ledelse.

Den økonomisk markedsorienterte søylen har å gjøre med et ønske om en liberalistisk markedsorientering i og av det offentlige, begrunnet i økonomiske resonnement, som vi kjenner fra ny institusjonell teori (public choice, prinsipal – agentteori) der ulike tiltak som privatisering/konkurranseutsetting, kontraktsstyring, frie brukervalg, brukerbetaling, profittsenter tanker, inntektsdekkende virksomhet og selektive lønnsinsitamenter inngår.

Generelt anbefaler NPM følgende vedrørende organisering av den offentlige serviceproduksjon.

- Disaggregering av flere funksjoner til kvasimarkeder ved bestiller – utfører relasjoner gjennom desentralisering, lisensiering og privatisering m.v.
- Konkurransen på ytelser mellom offentlige tilbydere, private firma og frivillige organisasjoner og at brukerne gis en valgmulighet med henblikk på å sikre optimal ressursutnyttelse, pris og kvalitet.
- Økt fokus på markedskontroll i motsetning til demokratisk kontroll, om en atskillelse av den politiske og administrative ledelse og mellom bestillerne og utførere av offentlige tjenester.

I søylen med fokus på organisasjon og ledelse og med en forestilling om at man med fordel kan overføre prinsipper som er kjent og utprøvd i det private til det offentlige, dvs. et større fokus på entreprenøraktig ledelse, strategisk ledelse, teamledelse og så videre. Ulike konsepter som Service Management, Total Quality Management og Business Process Re-engineering. Videre mål og rammestyring, nye økonomiske styringssystemer, regnskaps- og budsjettssystemer.

Spesielt vedrørende intern organisasjon, ledelse og medarbeidere anbefaler NPM følgende:

- Skift fra prosess til resultat/output orientering, mål og resultatorientering, slik at budsjetter og regnskapssystemer blir synbar, og at utgifter knyttes til outputs, som måles med kvantitative indikatorer.
- Organisasjoner må sees på som en rekke low-trust prinsipal-agent relasjoner (i motsetning til tillitsbaserte systemer) med et nettverk av kontrakter, som sammenfiltrer (personlige) incitamenter med den enkeltes arbeidsytelse – dvs. motivasjon gjennom økonomisk belønning, lønnsdifferensiering og personlig, kontraktmessig lønnsdannelse.
- Vektlegging av profesjonell, entreprenøraktig ledelse, som har visjoner/misjoner og tar initiativer på bakgrunn av strategiske analyser av muligheter og ansvarliggjøre ledelsen for å gjennomføre nye tiltak.
- Innføring av ledelsesprinsipper og konsepter fra private (så som konsernledelse, direktørbetegnelser, Service Management, Total Quality Management, Business Process Reengineering) – dvs. vekk fra administratoren og den fagprofesjonelle orienteringen og mot ledelse med stor L og ledergrupper, som fungerer som strategiske fora.
- Sikre organisatorisk fleksibilitet, utnyttelse av data- og informasjonsteknologi og løpende personalutvikling.

Det er fremført mange argumenter for og i mot NPM. Kritikken mot, handler om at NPM ikke tar høyde for det som er spesifikk for den offentlige kontekst; eksempelvis at NPM bygger på naive forestillinger i forhold til målformuleringens kompleksitet og det normative grunnlag for styring og handling m.v., at forskjellige elementer i konseptet er verdinøytrale, det er tale om pseudovalg og pseudomarkeder og det kan være utilsiktede bieffekter på mellomlang sikt. Sentrale teoretiske argumenter for NPM er at det skapes konkurranse som sikrer den beste og billigste ytelse, der kontraktinngåelser sikrer klare mål, kvalitet og pris. Frie forbrukervalg gir brukerne valgfrihet, med differensierte tilbud og oversiktelige markeder der brukerbetaling sikrer et riktig forbruk. Samsvar mellom bidrag – belønning i forhold til innsats sikrer motivasjon blant medarbeiderne. Økt desentralisering og fleksibel bruk av disponible midler sikrer større strategisk og ledelsesmessig handlingsrom.

Med bakgrunn i ovennevnte, og et forsøk på en kort oppsummering kan det sies at NPM har sitt fokus på:

- brukermedvirkning/innflytelse/rettigheter/valgfrihet.
- konkurranse, kontrakter, bestiller-/utfører.
- spredning av makt ut i organisasjonen/ delegasjon.
- ledelses- og organisasjonsutvikling.

Det er imidlertid viktig å skille mellom effektene av de ulike NPM inspirerte reformtiltak og NPM tenkningen ulike doktriner og komponenter.

### **3.2 Norge og NPM**

NPM på norsk kommer til uttrykk gjennom prosesser som mer er preget av samarbeid enn en konfrontasjon. Effektivitetskravet fortenger ikke de tradisjonelle norske praksis med hensyn til å ivareta forhold som lojalitet og objektivitet men fremstår som et supplement samt at hensynet til medarbeiderne og arbeidstakerorganisasjonens interesser synes å bli ivaretatt. Ser vi på utviklingen de siste femten år, kan det se ut som om det er økonomien og ønsket om en kostnadseffektivisering som har hatt sterkest betydning i forhold til implementering av NPM i de skandinaviske land. Sverige har gått lengst og Norge kortest. Det er flere som har hevdet at Norge ikke har følt det samme effektiviseringsbehovet, som andre land. Samtidig har flere påpekt at fagbevegelsen i Norge har vært en viktig bremsekloss i forhold til mange tiltak under NPM, eksempelvis konkurranseutsetting og privatisering. Til tross for at Norge har blitt betraktet som en "nølende reformator", har NPM - bevegelsen fra årtusenskiftet blitt en del av offentlig sektor også i Norge. Haldor Byrkjeflot sier i sin rapport (2008:5) at den første Stoltenberg-regjeringen gjennomførte en omfattende sykehusreform i rekordtempo i 2001 og i den etterfølgende Bondevik II-regjering skulle man også gå "fra ord til handling". De reformer som hadde sin gjennomføring eller var under implementering i perioden 1995 – 2005 kvalifiserte til mye ros fra OECD i rapporten om det norske reguleringsregimet i 2003

(OECD 2003). Etter hvert er det også lagt fram flere rapporter som viste at omstillingstakten innenfor norsk offentlig sektor har vært relativt omfattende (Christensen et al 2007, Trygstad et al. 2006, Hernes 2007). Nå kan det imidlertid virke som reformiveren har avtatt eller i det minste at det skjer en dreining vekk fra ”marked og management - modellen” som er kjennetegnet ved NPM - reformene (Olsen 2006, Christensen 2006).

Forklaringen kan delvis være at de rød-grønne regjeringssamarbeidet ble dannet i 2005, men også at tendensen internasjonalt er en dreining bort fra NPM – modellen og mot en mer helhetlig styring. Spørsmålet er om denne dreining er av en permanent karakter eller om det er et organisatorisk og ledelsesmessig blaff.

### **3.3 Bjugn kommune**

*”Bjugn kommune er en kulturkommune med kreativ utvikling og vekst”*



**Figur 1** *Bjugns kommunevåpen.*

Det er mange motiver som kan legges til grunn for å studere kommuner, forhold rundt organisering er en av disse. Det at NPM i en lang periode har vært en dominerende tankeretning innenfor styring, ledelse og organisering i offentlig sektor gjør det ikke mindre interessant og motiverende å studere de organisasjonsmessige forhold i kommuner opp i mot innholdet i NPM. For helhetens skyld ser jeg det som hensiktsmessig å omtale den administrative og politiske organisering av kommunene slik det fremgår av Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.09.92. nr 107.

#### **3.3.1 Administrativ organisering**

Kommuneloven pålegger alle kommuner å ha en administrasjonssjef (rådmann). Administrasjonssjefen har det overordnede ansvar for den samlede administreringen av kommunen. Delegasjonsmyndighet er også regulert i kommuneloven. Kommunestyret kan delegere ansvar og oppgaver til administrasjonssjefen, samt at administrasjonssjefen kan delegere oppgaver og ansvar nedover i organisasjon. Delegering fra politisk til administrativt nivå er i dag økende på flere områder i kommunene. Slik fristillingen gir virksomhetene i kommunen fullmakter, som har ført til økt ansvarliggjøring innenfor områdene budsjett og personal. Virksomhetene vurderer selv alternative løsninger for å nå fastsatte politiske og administrative mål, blant annet gjennom privatisering og konkurranseutsetting av tjenester. Det er flere kommuner som i dag gjennom anbudsprosesser overlater utøvelsen av tjenester til

*”I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?”*

private aktører. Innenfor renovasjon, vei vedlikehold og renhold har dette vært praktisert i flere år, men tendensen er også økende innenfor andre tjenestekområder, eksempelvis innenfor helse og omsorg. For å sikre at tjenesteytingen praktiseres i henhold til Statens og kommunens intensjoner og krav, og for at brukernes lovmessige rettigheter blir ivaretatt, er det blitt etablert kontroll-, rapportering- og tilsynssystemer innenfor samtlige forvaltningsnivåer.

### 3.3.2 Politisk organisering

Ut fra kommuneloven har den politisk organiseringen av kommunen stor frihet til å selv etablere en organisasjonsstruktur som er i samsvar med lokale forhold. De fleste kommuner er organisert med en ordfører, som øverste leder av kommunestyret og formannskapet. Såkalte formannskapsmodellen eller hovedutvalgsmodellen. Under kommunestyret er det etablert ulike faste utvalg som er sammensatt av representanter for flere politiske partier. Både flertallet og mindretallet er gjennom dette system med i beslutningsprosessene. Valgene til formannskapet og til andre faste utvalg skjer ved forholdstallsvalg, der det er det enkeltes partis oppslutning i kommunestyret som er førende. Faste utvalg kan iht. kommuneloven og ved delegering fra kommunestyret, ha både avgjørelsesmyndighet og innstillingsrett. Utvikling i de senere år har vært en endring av den politiske saksbehandling, fra faste utvalg til komiteer. Forskjellen mellom faste utvalg og komiteer er at komiteene som hovedregel ikke er gitt avgjørelsesmyndighet i sakene. Komiteenes oppgave blir på bakgrunn i saken å lage en innstilling til vedtak som oversendes kommunestyret for sluttbehandling.

Bjugn kommune er en kystkommune med ca 4 600 innbyggere med et areal på 382 km<sup>2</sup>, og utgjør en av åtte kommuner i et regionalt samarbeid mellom kommune Ørland, Åfjord, Roan, Osen, Rissa, Leksvik og Mosvik på Fosen-halvøya. På det interkommunale samarbeidsområdet har Bjugn kommune nært samarbeid med Ørland kommune, med blant annet felles personaltjeneste og felles IKT avdeling.



**Figur 2**

**Kart over Bjugn kommune.**

*"I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?"*

---

Bjugn kommune har siden midten av nittitallet hatt et strategisk fokus på organisasjonsutvikling, dette arbeidet har vært forankret både på det administrative og politiske nivå. Det har i perioden vært fokusert på kommunens styringssystemer, organisering, lederutvikling og kompetanseutvikling av de ansatte. Bjugn kommune benytter balansert målstyring i sitt strategiske arbeid med verdiplattform og styringskort som sentrale komponenter. Kommunen har i perioden gjennomført en CAF (Common Assesment Framework) -analyse av organisasjonen, og tilpasset sine personalpolitiske retningslinjer i forhold til samfunnsutviklingen og omgivelsene. Fra 01.01.07 ble etatene lagt ned og det ble innført en flat organisasjonsstruktur i kommunen, der rådmannsfunksjonen som består av rådmannen og 2 kommunalsjefer har det overordnet ansvar for det administrative strategiarbeidet i kommunen. I det strategiske arbeidet er også stabsledere og enhetsleder på de ulike tjenestoområdene svært sentrale, som på hvert sitt tjenestområde har et selvstendig budsjett- og personalansvar og skal påse at både interne og eksterne brukere får sine rettigheter ivaretatt innenfor gjeldene lover, forskrifter, etiske retningslinjer og økonomiske rammer.

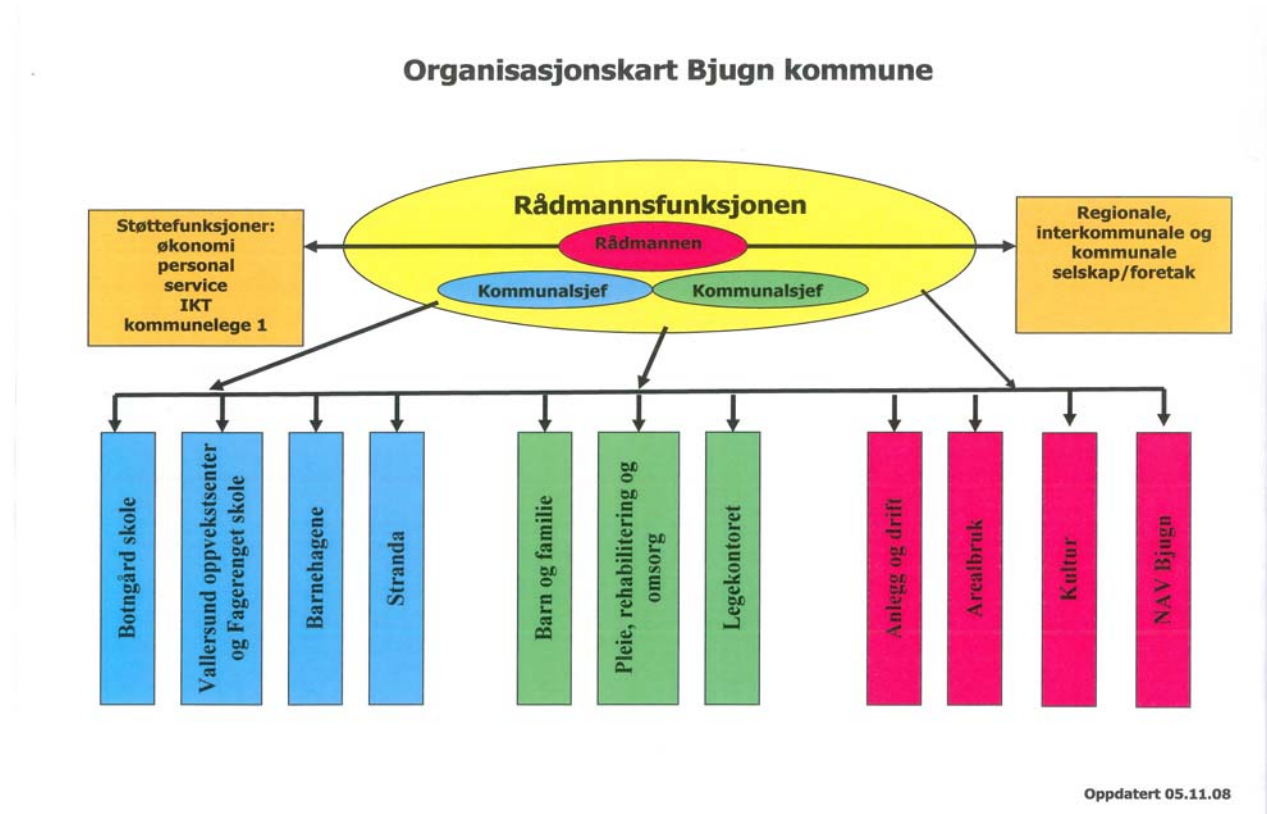
Fra 01.01.09 deltar Bjugn kommune i det nasjonale kvalitetskommuneprosjektet som er et samarbeidsprosjekt i regi av staten, KS og arbeidstakerorganisasjonene sentralt, der kommunen lokalt gjennom et forpliktende trepartssamarbeid (politikk, administrasjon og tillitsvalgte) skal etablere en prosjektorganisasjon med fokus på å utvikle kvalitet i pleie- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren. Dette prosjektet skal være et supplement til det ordinære utviklingsarbeidet i kommunen.

Med bakgrunn i et tidligere kommunestyrevedtak vedrørende sammenslåing av kommunene Bjugn og Ørland var formannskapsmedlemmene fra begge kommuner samlet til møte på Bjugn hotell i Botngård tirsdag 24.03.09., der de ble enige om å anbefale at kommunestyrene i begge kommuner vedtar å sende inn søknad til Kommunal- og regionaldepartementet om at de to kommunene blir slått sammen. Politikerne vil at kommunesammenslåingen skal skje så snart som mulig, og de vil be innbyggerne slutte seg til forslaget gjennom en folkeavstemming.

I tillegg har Bjugn kommune i samme periode hatt et sterkt fokus på befolkningsutvikling, næringsutvikling og utvikling av kommunens infrastruktur.



"I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?"



**Figur 3** *Organisasjonskart Bjugn kommune*

Myndighet og ansvar er regulert i et eget delegasjonsreglement som ble revidert i 2007. Antall medarbeidere varierer noe men ligger pluss/minus på 450 personer som utgjør ca 10 % av innbyggertallet. I 2006 ble det gjennomført en arbeidsmiljøundersøkelse blant kommunens medarbeidere.

Den politiske organiseringen i Bjugn kommune er lagt opp med **Kommunestyret** som øverste politiske organ. For å hjelpe kommunestyret med å fatte politiske beslutninger innen alle kommunens arbeids- og ansvarsområder er det **Formannskapet** som tar de fleste avgjørelsene i løpet av året på det overordnede og sektorovergripende nivå.

Bjugn har beholdt hovedutvalgsmodellen, slik at de fire store kommunale ansvarsområdene **Anlegg, Drift og Areal, Oppvekst og Utdanning, Helse og Omsorg** og **Kultur** styres av hvert sitt politiske hovedutvalg som fatter beslutninger innen sitt fagområde. ([www.bjugn.kommune.no](http://www.bjugn.kommune.no))

#### **4 Teoretisk utgangspunkt**

Som det fremgår av min problemstilling og forskningsspørsmål ønsker jeg gjennom min undersøkelse å finne ut om den interne organisering av Bjugn kommune er påvirket av NPM som styringsform og spesielt å se på organisasjonsmessige forhold som samspill mellom leder og medarbeider og organisasjonskultur.

Mitt valg av teorier er valgt ut i fra problemstilling og forskningsspørsmålene, dvs at når det gjelder kapitlene om NPM og den konseptuelle foretaksmodell og de ulike systemer vil disse være gjennomgående, det vil si at jeg vil benytte aktuelle teorier der det er naturlig innenfor det enkelte forskningsspørsmålene.

#### **4.1 Den konseptuelle foretaksmodellen**

Bjugn kommune er i likhet med alle organisasjoner komplekse, og for å få et mer helhetlig bilde av kommunen velger jeg å ta utgangspunkt i den konseptuelle foretaksmodell slik den er beskrevet av Busch og Vanebo (2003) og Busch, Johnsen og Vanebo (2003). Det vil føre for lang å benytte alle elementer som inngår i modellen men jeg ser det som hensiktsmessig for sammenhengens skyld å gi en kort beskrivelse av de ulike delsystemer, der det også vil fremgå hvilke elementer av det enkelte delsystem jeg vil benytte som utgangspunkt for valg av teori. Imidlertid vil andre elementer/begreper/teori innenfor de ulike delsystemer også ligge som et bakteppe i mitt analysearbeid. Jeg har valgt å ikke beskrive transformasjonssystemet, men jeg er klar over at flere av NPMs komponenter primært er koblet mot endringer i transformasjonssystemet, men mitt fokus og ønske med analysen er å undersøke forholdet mellom transformasjonssystemet (NPM) og de øvrige tre andre delsystemene med hovedvekt på atferds- og ledelsessystemet.

##### **4.1.1 Ledelsessystemet**

Ledelsessystemet representerer den del av den konseptuelle foretaksmodell som skal sørge for at forhandlinger med interessentene blir gjennomført og inngåtte kontrakter bli oppfylt. Verken eksterne eller interne interessenter er ikke villig til å inngå kontrakter uten forutgående forhandlinger og en forsikring om at deres bidrag fører til en forventet belønning. Lederen og dennes funksjon som forhandler om kontrakter og som overholder av disse står sentralt under dette delsystemet. Ledelsesfunksjonen vil med denne bakgrunn være sterkt knyttet opp i de tre øvrige delsystemer, som kontraktsinngåelser (koalisjonssystemet), oppfyllelse av interessentenes belønninger (transformasjonssystemet) samt å utvikle verdier og normer i organisasjonen og ivareta medarbeidernes behov for utvikling, læring og godt arbeidsmiljø (atferdssystemet).

##### **4.1.2 Atferdssystemet**

Alle mennesker som er involvert i en organisasjon er med på å påvirke og representere atferdssystemet i organisasjonen. Dette gjennom sin personlighet og atferd som kunnskapstilfører, motivasjon, følelser, verdier, normer osv. Gjennom denne involveringen skapes organisasjonens kultur, noe som også vil virke avklarende på hva organisasjonens medlemmer skal forholde seg til i forhold til ytre krav, og hvordan det indre samspill skal foregå. Busch og Vanebo (2003:191) peker på tre ulike perspektiver på organisasjonskultur.

*”I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?”*

Perspektiv	Organisasjonsforståelse	Organisasjonskultur
Rasjonelt	Organisasjonen er et middel til effektiv måloppnåelse.	Kultur er et redskap til oppnåelse av gitte mål.
Funksjonelt	Organisasjonen er et kollektiv, som forsøker å oppleve gjennom å ivareta nødvendige funksjoner.	Kulturen er et mønster av felles verdier og grunnleggende antakelser, som ivaretar funksjoner knyttet til eksternt tilpasning og intern integrasjon.
Symbolsk	Organisasjonen er et menneskelig system som uttrykker komplekse mønstre i symbolske handlinger.	Kulturen er et mønster av sosialt skapte symboler og meninger.

**Tabell 1**      *Tre perspektiver på organisasjonskultur (Busch og Vanebo, 2003:191)*

#### **4.1.3 Koalisjonssystemet**

I den konseptuelle foretaksmodell er koalisjonssystemet limet mellom organisasjonen og de tekniske og institusjonelle omgivelser. Makt og konflikter er et annet sentralt element innen koalisjonssystemet. For Bjugn kommunes interessenter må de betrakte belønningene de mottar av å være i samsvar med bidraget. For å regulere forholdet rundt bidrags- og belønningsbalansen er kontrakter sentrale. Busch og Vanebo (2003:70) peker på to typer kontrakter, de formelle kontrakter og de psykologiske kontrakter. Der de formelle kontrakter har en rettslig beskyttelse, er skriftlige og gjelder for et bestemt tidsrom, mens de psykologiske kontraktene representerer et sett av uskrevne forventninger mellom medlemmene i en organisasjon og mellom medarbeider og representanter for eksterne interesser.

#### **4.2 Ledelse og samspill**

Med ledelse forstås de personer i koalisjonen som har makt og initiativ til å utøve lederadferd. Som definisjon på begrepet ledelse velger jeg å benytte Erik Johnsens ideallmodell for ledelse (sitert i Busch og Vanebo 2003) som: *”Et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker”*. Det fokuseres her på at organisasjonens formelle ledere må utøve lederadferd gjennom å ta ansvar for å regissere ledelsesprosessen, dvs. ta ledelsesregi for virksomheten som totalsystem, for delsystem og på individplan, med andre ord den totale ledelsesprosessen. Ledelsesprosessen innebærer at ledelsen engasjerer alle ansatte gjennom en prosess med et målsettende, problemløsende og språkskapende samspill med hverandre.

##### **4.2.1 Ledelse**

Ledelsens utfordringer er å forsøke å tilfredsstille de ulike interessenters behov for belønning gjennom å oppfylle og ivareta ulike mål:

- **Driftsmål:** Ledelsen søker å oppfylle kontraktene som er inngått med interessentene.
- **Tilpasningsmål:** Omgivelsene utsettes stadig for nye endringer og ledelsen må sørge for å tilpasse løsninger i forhold til de endrede betingelser/omgivelser.
- **Utviklingsmål:** Ledelsen må påse at koalisjonen ikke stagnerer men er kontinuerlig utvikling for å sikre sitt eksistensgrunnlag.

Hvis det i ledelsesprosessen oppleves manglende fokus og interesse for ett eller flere av disse målene vil dette svekke muligheten for den totale måloppnåelse, og dermed utgjøre en trussel mot koalisjonens eksistensgrunnlag. Det er derfor avgjørende at ledelsen har fokus på alle disse tre målene, og at det samarbeides og skapes en felles forståelsesramme om disse målene. God ledelse i en organisasjon avhenger av de formelle ledernes personlige egenskaper, forholdet mellom ledere og underordnede og ivaretagelsen av ledelsesfunksjonen (Busch, Johnsen og Vanebo, 2003). Evne til å nå mål og løse problem kan skje på tre forskjellige måter:

- **Analyse-syntese-prosesser:** Problemet løses ved at ansvarshavende analyserer problemet og finner et tilfredsstillende løsning. Fordrer analytisk kompetanse hos lederen.
- **Interaktive prosesser:** Problemet løses gjennom interaksjon med andre. Flere personer engasjeres i problemløsningen. Fordrer samarbeidskompetanse blant deltakerne.
- **Søke-lære-prosesser:** Problemet løses ved at man prøver seg fram, og lærer gjennom prøving og feiling, og er spesielt aktuelt ved uklar mål-middel-sammenheng. Fordrer mot som lederegenskap.

Busch, Johnsen og Vanebo (2003) beskriver hvordan ledelse utøves når vi sammen med andre setter mål, løser problemer og samtidig skaper gjensidig kommunikasjon. Lederatferd kan beskrives som et sett av lederroller hvor en rolle består i å arbeide med en spesifikk målsetting, utøve en spesifikk problemløsende atferd eller kommunisere med de andre på et bestemt språk, og skiller mellom tre ulike språkkategorier:

- **Beslutningsspråk:** Beskriver og behandler en situasjon der målet er å treffe den beste eller mest tilfredsstillende beslutning når det skal velges mellom flere alternativ (for eksempel bedriftsøkonomisk teori).
- **Atferdsspråk:** Har som formål å regulere atferd, både individuell, gruppemessig, organisasjonsmessig, politisk, samfunnsmessig eller hvilken som helst annen type menneskelig atferd

- **Systemspråk:** Benyttes ved harmonisering av et system og regulering av samspillet med dets omgivelser.

Språket skaper grunnlag for kognitive, emosjonelle, symbolske og logiske forutsetninger for å forankre organisasjonens misjon i den sosiale struktur. Ledelse er et spørsmål om å skape mening, og språkutvikling er derfor helt avgjørende i institusjonelt lederskap.

#### **4.2.2 Samspill**

Samspillet i ledelsesprosessen består i følge Johnsen av at *jeg* utøver en form for lederatferd, noe som medfører at jeg og de relevant andre, det vil si de av oss som vil vinne kampen sammen, danner et nærmiljø, "ledelsesmiljø", der individuell lederadferd koordineres i en gruppeaktiv prosess, samt at *vi* alle bidrar til at foretakets ledelsesmiljøer fungerer ved å inndra dem aktivt i foretakets ledelsesprosess.

Samspill definerer Johnsen til å være den sosiale prosessen som lederatferd er et element i. I følge Johnsen (1992) innebærer ledelse et fokus på å skape et forpliktende aktivt samspill om mål og midler. Definisjonen er dekkende for at det foregår flere samtidige handlinger. Her ligger muligheten både for medspill og motspill som begge kan foregå rent fysisk hvor folk er tilstede og ikke. Den typiske situasjonen kan sies å være fysisk hvor folk er tilstede på et møte, være seg formelt eller ei. Man skal heller ikke glemme den individuelle atferd man utfører før og etter det fysiske samspillet med andre.

Ledelsens tre kjernekomponenter, mål, problemløsning og språkskaping kan knyttes til den enkelte leder, til gruppen og til organisasjonen som totalsystem. Det betyr at både organisasjonens lederatferd, gruppens lederatferd og den individuelle lederatferden kan studeres. Jeg er opptatt av samspillprosessen mellom leder og medarbeider og vil ha fokus på dette forhold.

Ledelse er samspill med relevant andre og dette samspillet består i følge Johnsen (1995:15) i at vi alle bidrar til at foretakets ledelsesmiljø fungerer ved å aktivt inkludere andre i ledelsesprosessene.

Ledelsesmiljøet, hvor gruppedannelse er selve kjernen, forbinder individ og organisasjon i form av en gruppeprosess, hvor produktiv atferd, lederadferd og personlig sosial atferd integreres. I gruppedannelsen, må hvert enkelt grupped medlem forplikte seg overfor hver av de andre i gruppen.

Den enkelte atferd påvirkes av ytre krefter de utsettes for. Johnsen (1995) kaller summen av andres forventninger som knyttes til den enkelte medarbeiders atferd for en rolle. Denne rollen skal bekles og utfylles, man opererer med begrepene rollesender og rolleinnhaver.

Rolleforventningene deler Johnsen (1995) i:

- Rolleforventninger som avspeiles gjennom formelle strukturer. (organisasjonsplaner, stillingsinstrukser, belønningssystemer)
- Rolleforventninger som er knyttet til ledelsesfunksjonen. (kommunisert gjennom ledelsesprosessen – mål, samspill, prioriteringer)
- Rolleforventninger fra den gruppen man tilhører i organisasjonen. (uformelle strukturer, uskrevede lover)

Rolleklarheter oppstår når man ikke er klar over hvilke forventninger som stilles eller at de forventninger som stilles er motstridende. Rolleklarheter vil påvirke så vel effektiviteten som trivselen i organisasjonen. Rolleklarhet skapes på flere måter, blant annet gjennom:

- Et gjennomtenkt og systematisk introduksjons- og ledelsesprogram.
- Stillingsinstrukser eller arbeidskontrakter.
- En åpen toveiskommunikasjon.
- Struktur og kultur.

Ledelsens utfordring ligger i å skape et ledelsesmiljø. Ledelsesmiljøet betegnes av den tilknytning/forpliktelse og engasjement slik at man identifiserer og engasjerer seg med organisasjonen. Graden av tilknytning kommer til uttrykk gjennom strek tro på og aksept av organisasjonens mål og verdier, villighet til å gjøre en innsats samt ønske om fortsatt medlemskap i organisasjonen.

For å skape et ledelsesmiljø må de ytre, indre og personlige mål spesifiseres og nås gjennom en samtidig etablering av effektivitetsprosesser, trivselsprosesser og integrasjonsprosesser. Dette er prosesser som etableres ut fra alminnelige og velkjente aktiviteter ved å følge fire nøkkelaktiviteter som er særlig relevante for å skape samspill og som er med på å karakterisere ledelsesprosessen. For å sikre at ledergruppen har nødvendig makt, maktbase og initiativ må man ha følgende fire nøkkelaktiviteter:

- En avtale om en individuell lederprofil med ansvar og myndighet til å nå mål.
- En kontant oppfølgingsprosess på individuell lederadferd med avtalt positive og negative konsekvenser.
- En avtale om aksepterte rolle- og ansvarsfordeling, samt statusfordeling som resultat av det nødvendige interne maktspill.

- En fastlagt kommunikasjonsprosess internt i ledelsesmiljøet og eksternt med andre ledelsesmiljø i organisasjonen.

Skal man analysere atferden i en organisasjon sier Johnsen (1995) at dette kan gjøres på tre nivåer, individnivå, gruppe/avdelingsnivå og totalsystemnivå. Ved å introdusere ledelseslærens ideallmodell tenker Johnsen (1995) seg at ledelsesprosessen skal fungere på alle tre nivåene. Dette betyr at Bjugn kommune må iverksette ulike analyse – synteseprosesser, interaktive prosesser og søke – læreprosesser slik at Johnsens (1995) nødvendige ledelses- og kommunikasjonsprosesser bli etablert og etterlevd.

Kommunikasjonsprosessen er sentral i alle organisasjoner, og den er helt nødvendig for at organisasjonen skal fungere. Hovedformålet med kommunikasjonsprosessen er å overføre informasjon og er nødvendig og en forutsetning for at ledelsesfunksjonen skal ivaretas for å oppnå et aktivt problemløsende miljø i organisasjonens samt at det er viktig å informere om hvilke mål det skal arbeides mot.

Enhver organisasjon kan betraktes som et nettverk av informasjonsstrømmer med fire hovedretninger.

1. Nedover i organisasjonen.
2. Oppover i organisasjonen.
3. Horisontalt.
4. Mellom organisasjonen og omgivelsene.

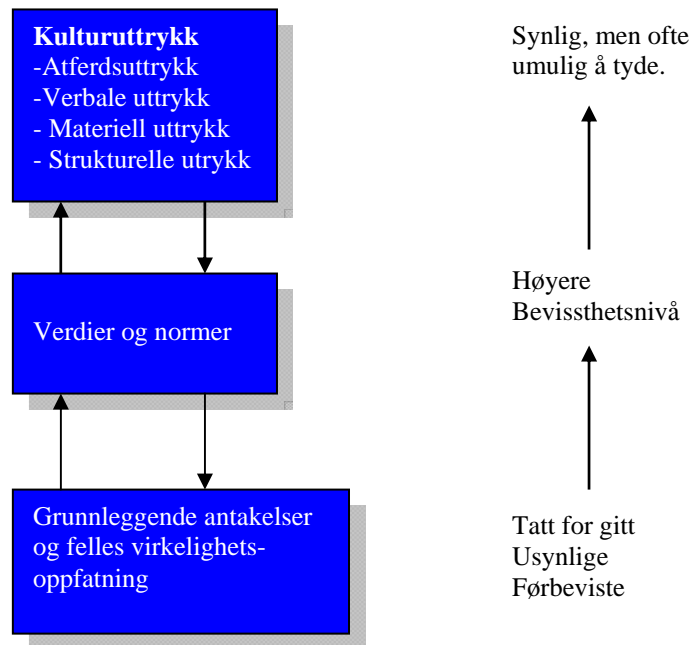
For at en organisasjon skal kunne fungere godt, er det imidlertid en betingelse at informasjonen er tilfredsstillende på alle disse områdene. (Busch og Vanebo 2003).

#### **4.3. Organisasjonskultur**

Med bakgrunn i Scheins definisjon på organisasjonskultur *"et mønster av felles, grunnleggende antagelser som en gruppe er kommet fram til etter hvert som den har løst sine problemer når det gjelder ytre tilpasninger og integrering, som har fungert godt nok til å bli betraktet som holdbare, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte, tenke og føle på i forbindelse med disse problemene"* sier Busch og Vanebo (2003:196) at organisasjonskulturen bidrar til å skape en felles forståelse for den ytre virkeligheten og en felles måte å forholde seg til denne på. Slik blir organisasjonskulturen en bakhodemodell for atferd eller handling. Schein søker i sin definisjon etter de grunnleggende forutsetninger for kulturen. Rent analytisk skiller han mellom tre nivåer:

1. Grunnleggende antakelser og felles virkelighetsoppfatninger.
2. Verdier og normer.
3. Kulturuttrykk.

Det første nivået er det mest grunnleggende og ligger primært på et ubevisst nivå. Det andre nivået består av normene og verdiene som ofte trekkes inn i forbindelse med organisasjonskulturen. Det tredje nivået er de synlige uttrykken for organisasjonskulturen. Disse uttrykkene er en avspeiling av de to andre nivåene. Se fig nedenfor.



**Figur 4** Tre nivåer i organisasjonskulturen (Busch og Vanebo, 2003:197)

Som for så mange andre begreper i samfunnsvitenskapen, er det umulig å enes om én enkelt definisjon om kulturbegrepet, enten det brukes om større sosiale systemer som antropologene, eller om grupper og organisasjoner. Årsaken (Bang 2000) er at kultur er noe immaterielt, noe abstrakt – det er navnet på ett eller flere fenomener de fleste av oss vil si eksisterer, men som det er vanskelig presist å angi hva består av. Organisasjonsforskere er tydelig påvirket av antropologenes måte å definere kultur på. I tillegg har det vært en tendens til å bruke sosiologiske og sosialpsykologiske begreper som normer, verdier og virkelighetsoppfatninger i organisasjonskulturdefinisjonene.

Schein (1984) hevder at kultur kan utvikles i enhver gruppe, forutsatt at følgende betingelser er til stede:

- Gruppen må ha vært lenge nok sammen til å ha opplevd og delt betydningsfulle problemer.
- Den må ha hatt muligheter til å løse disse problemene og observere effekten av løsningene.



- Gruppen må ha tatt inn nye medlemmer, slik at man har overført måtene å løse gruppens problemer på til andre – dvs. at man har "sosialisert" de nye medlemmene inn i gruppens måte å fungere på.

Med dette utgangspunkt kan kultur utvikles i mange sosiale systemer i Bjugn kommune – ikke bare i Bjugn kommunen som stor organisasjon, men også i mindre grupper, enheter, horisontale sjikt (for eksempel blant medarbeiderne eller ledere) eller i ulike yrkesgrupper i kommune. Disse ulike kulturer eller subkulturer kan være funksjonell for en enhet i kommunen med være dysfunksjonell for andre enheter og som Bjugn kommune som et hele.

Subkulturer oppstår i alle organisasjoner og disse oppstår og utvikler seg gjennom de ulike enheters primærfunksjon og kompetansesammensetning. Det er vel liten tvil om at ingeniører innenfor enhet for anlegg og drift har en annen utdanningsbakgrunn og funksjon enn lærere ved skolene i Bjugn kommune, det vil si at de har ulike kulturelle særtrekk. Denne forskjell i utdanning og funksjon vil sannsynligvis føre til det oppstår subkulturer i og mellom enhetene i Bjugn kommune. Ut fra et funksjonelt perspektiv på organisasjonskultur som betrakter organisasjonen som et naturlig system og at dannelse av organisasjonskulturen skjer gjennom en lang prosess betraktes subkulturer som et normalt fenomen i organisasjoner.

Verdibegrepet står sentralt i beskrivelsen av en organisasjons kultur. Bang (2002) benytter Rokeach (1976:345) sin definisjon av en verdi som lyder:

*"En vedvarende tro på at en spesiell handlemåte eller slutt-tilstand personlig eller sosialt er å foretrekke framfor en motsatt eller annerledes handlemåte eller slutt-tilstand."*

Busch og Vanebo (2003:198) sier at Rokeach (1976) hevder at verdiene har tre funksjoner. De fungerer som standarder og forklarer hvordan vi skal forholde oss i ulike situasjoner. Normer vil bli dannet og utviklet, slik at ønsket atferd blir regulert. Innenfor beslutninger og konfliktløsning har de også sin funksjon som atferdsregulerende element. Til slutt har de en motivasjonseffekt gjennom å stimulere til økt innsats ved at de inngår som en del av grunnlaget for belønninger.

Det har vært en tradisjon i organisasjonsforskning å skille mellom uttrykte verdier det vil si verdier som fremgår av en organisasjons verdigrunnlag/styringssystem og bruksverdier det vil si de verdier som faktisk lever og eksisterer i organisasjonen.

Som det fremgår av Rokeach første beskrivelse av verdienes funksjoner er normene tett sammenvevd med verdigrunnlaget i organisasjonen og gir således grunnlag for ønsket atferd. Aadland (1991:47) gjør forbindelsen mellom normer og verdier tydelig i sin definisjon av normer:

*"Normer er påbod eller reglar som peiker ut rett handling innafor eit avgrensa område for å fremje og verne om verdier"*

Bang (2000:51) peker på viktigheten av ikke å blande sammen normer og atferd. Normer vokser frem gjennom den pågående aktivitet i gruppen, og blir etter hvert til regler for atferden i gruppen. Følges ikke disse kan det føre til sanksjoner for det enkelte medlem.

Det skilles ofte mellom normer som er beviste blant organisasjonens medlemmer og normer som medlemmene ikke er beviste, samt mellom kollektive og individuelle normer.

De grunnleggende antakelsene er ifølge Schein (1987) basert på tidligere erfaringer og er lærte responser eller løsninger på gruppens overlevelsproblemer i forhold til eksterne omgivelser og på gruppens interne integrasjonsproblemer. Det betyr at organisasjonens tilpasning til omgivelsene og gjennom arbeidet med interne problemer vil det oppstå en læringsprosess. Schein (1987) skiller ikke klart mellom grunnleggende antakelser og virkelighetsoppfatninger men peker på at de er sterkt knyttet sammen. Hvordan vi tolker virkeligheten rundt oss på og hvilke sammenhenger vi mener eksisterer og hvilke modeller vi benytter oss av utgjør kjernen i virksomhetsoppfatningsbegrepet.

#### **4.4 Makt**

Begrepet makt er viktig, men samtidig meget upresist (Christensen og Jensen 2005). Det er viktig, fordi det er en sentral inngang til vår forståelse av et samfunns eller en organisasjons måte å fungere på. Det er upresist, fordi det foreligger en lang rekke definisjoner, som dekker mange forståelser av makt.

Christensen og Jensen skjeller mellom fire forskjellige former for makt, som hver utgjør en dimensjon i deres forståelse av maktbegrepet

1. Med direkte makt forstås den makt som utøves direkte i beslutningsprosessen, for eksempel i forbindelse med saker som er til behandling i kommunens ledermøter.
2. Indirekte makt setter fokus på den maktutøvelse som finner sted i forbindelse med bestemmelsen av innholdet på ledermøtet og ved implementeringen av de beslutninger som fattes på ledermøtet.
3. Bevissthetskontrollerende makt omfatter den maktutøvelsen som kommer til uttrykk ved, at noen aktører påvirker andre aktører forestillinger om hva deres interesser er, og hvordan disse interesser kan søkes fremmet. Der formålet er å forhindre "uønskede" problemer å bli erkjent eller formulert.

Felles for disse maktutøvelsene er at de utøves i relasjoner mellom aktører, noe som ikke er tilfellet i den siste formen for makt.

4. Med begrepet institusjonell makt forstås den makt, som ligger i en ureflektert aksept av institusjonelle rammer for atferd og rutiner, vaner og normer. Denne formen for makt utøves ikke, dvs. at den er innbygget som en integrert del av grunnlaget for organisasjonen.

De sier videre at de forsøker å utvikle et maktperspektiv, som innebærer at verken direkte, indirekte eller bevissthetskontrollerende makt vil kunne forstås uavhengig av organisasjonens

institusjonaliserende trekk og at makten kommer til uttrykk i de forskjellige former i et komplekst samspill, som vil variere over tid og i forhold til konkrete situasjoner.

Organisasjonens ulike interessenter disponerer ulike maktkilder og Bolman og Deal (2007) har med bakgrunn av ulike samfunnsviteres forskning omtalt åtte av disse.

**Posisjonsmakt** innehas av organisasjonens formelle ledere der organisasjonens strukturelle oppbygning er retningsgivende og kommer til uttrykk gjennom forholdet mellom over- og underordnet også omtalt som prinsipal – agent relasjon eller som makthaver og partisan.

**Informasjon og ekspertise** er en maktkilde som er knyttet opp i mot kunnskap. Det betyr at personer med denne type kunnskap kan i dialog og samspill med andre i koalisjonen vinne frem med overbevisende og faglig argumentasjon. Samsvar mellom bidrag- og belønning er et viktig element i alle organisasjoner, og det er som oftest ledere på ulike nivåer i organisasjonen som har **kontroll over belønninger** og har det formelle ansvar for at balansen mellom bidrag og belønning er oppfylt og akseptert. Dette gir lederen ytterligere en form for makt i tillegg til makt gjennom sin posisjon som leder. En fjerde maktkilde er **makt gjennom tvangskilder**, en maktkilde som oftest kommer til de uttrykk gjennom det offentliges samfunnsrolle. Internt i organisasjoner fremkommer dette gjennom arbeidsgivers styringsrett da det er arbeidsgivers som skal organisere, fordele og lede arbeidet. Det å **inneha allianser og inngå i ulike nettverk** er en form for maktkilde som gir makt gjennom andre. Det kan være medlemmer i koalisjonen som ikke har noen formell makt gjennom sin posisjon men som kan ha en betydelig indirekte makt gjennom sine allianser og nettverk. Usynelige ledere eller ledere som ikke er til stede på arenaer der det treffes beslutninger mister sin mulighet for å benytte gitte maktkilder som posisjonsmakt og kontroll gjennom belønninger ved å ikke være tilstede. Det betyr at makt gjennom å ha **tilgang til og kontroll over agendaen** er en viktig maktkilde og må benyttes i tillegg til andre gitte maktkilder. En sentral kilde til makt er å benytte sin posisjon til å påvirke meningsdannelsen i organisasjonen, det vil si å ha **makt over fortolkningsrammene**. En leder som kan tolke virkeligheten og argumentere både internt i organisasjonen og i forhandlinger med sine medarbeidere vil ha makt til å kunne påvirke meningsdannelsen. **Personlig makt** er den siste maktkilde som Bolman og Deal trekker frem. Dette er en maktkilde som er knyttet til en persons karisma, politiske evner, talegaver, energi eller evne til å bruke sine følelser kan gjennom sin personlighet få betydelig innflytelse – uavhengig av andre kilder til makt.

#### **4.4.1 Prinsipal- agent**

Samspill og motspill er to sentrale elementer eller retninger innenfor alle organisasjoner, der det ved samspill arbeides for å tilfredsstille alle interessentene og enighet og uenigheter kommer frem. Motspill oppstår når konflikter eller uoverensstemmelser fører til intriger og taktiske utspill. Dette resulterer i at man fokuserer på egne interesser. Problemene knyttet til motspill kan analyseres ved hjelp av prinsipal – agentteori.

Interessentmodellen viser at det er mange og til dels motstridende mål på alle nivåer i en organisasjon. Det er legitimt at personer engasjerer seg for spesielle interessegrupper.

Innenfor prinspal-agent teorien er det fokuset på styringsproblemene mellom en prinspal og en agent som er hovedkjernen, der opportunisme kan forekomme og står sentralt. Jensen og Mecling (1976) har definert følgende agentrelasjon:

*"a contract under which one or more persons (the principals) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision-making authority to the agent" (Jensen & Mecling, 1976:308).*

Med bakgrunn i definisjonen innehar prinsipalen makt ovenfor agenten som agenten må akseptere, dette fører til et avhengighetsforhold mellom prinspal og agent der prinsipalen er avhengig av handlingene til agenten for å oppnå sine mål. Det er tre hovedårsaker til at agentrelasjoner er problematiske i en organisasjon.

1. Det kan være ulik målstruktur mellom prinspal og agent som kan føre til at agenten i det skjulte arbeider mot egne mål.
2. Det kan oppstå asymmetrisk informasjon grunnet at prinspal og agent innehar ulike roller og derigjennom ulik kontaktflate med interessentene.
3. Prinspal og agent har ulik risikoaversjon, agenten tar større risiko enn hva som er ønskelig fra prinsipalens side.

Opportunistisk atferd kan for det første forekomme hvis agenten utnytter sitt eget handlingsrom for å arbeide mot egne mål som ikke er avklart med prinsipalen og prinsipalen har ikke mulighet for å observere agentens handlinger (hidden action). For det andre i tilfeller der det er asymmetrisk informasjon og prinsipalen kjenner ikke til agentens informasjonsgrunnlag (hidden informasjon). Agentkostnadene ved opportunistisk adferd er at prinsipalen iverksetter kontroll og styringsrutiner som medfører styringskostnader og det oppstår et resttap som skyldes en dårligere måloppnåelse for prinsipalen grunnet hidden action og hidden information.

#### **4.5 Oppsummering av det teoretiske utgangspunkt**

I dette kapitlet har jeg presentert det teoretiske grunnlaget for min undersøkelse. Jeg har for mine teoretiske valgt tatt utgangspunkt i den konseptuelle foretaksmodell, og sett på hvilke av modellens delsystem som vil være naturlig å fokusere på med hensyn til min problemstilling og forskningsspørsmål. Men denne bakgrunn har jeg som et grunnlag for analysen valgt teorier innen koalisjonssystemet, atferdssystemet og ledelsessystemet. Innenfor koalisjonssystemet er det teorier innen makt og prinspal- og agentteori som er valgt, innenfor atferdssystemet teorier innen organisasjonskultur, og innefor ledelsessystemet teori innen

ledelse, samspill og kommunikasjon. Valgt teori innen ledelsessystemet og atferdssystemet vil bli benyttet under henholdsvis forskningsspørsmål 1 og forskningsspørsmål 2, mens teori innen koalisjonssystemet vil bli benyttet under begge forskningsspørsmålene.

## **5 Metode**

### **5.1 Innledning – metodisk framgangsmåte**

Samfunnsvitenskapelig metode handler om å innhente data om virkeligheten gjennom en systematisk undersøkelse. Undersøkelser vil kun gi en beskrivelse av en liten flik av virkeligheten. En empirisk undersøkelse er et verktøy for å samle data for å kunne si noe om hvordan virkeligheten faktisk ser ut (Jacobsen 2002). Med andre ord de spekulasjoner og spørsmål som stilles konfronteres med virkeligheten. Metoden er et hjelpemiddel for å utvikle ny kunnskap – eller utvide allerede eksisterende kunnskap. Hensikten er enten å beskrive hvordan et fenomen ser ut eller å forklare hvorfor et fenomen har oppstått.

Metode betyr planmessig fremgangsmåte, men det finnes ikke en planmessig fremgangsmåte som passer for alle forskningsspørsmål. Fremgangsmåten må tilpasses det som skal gjøres, og det som skal gjøres avhenger av hvilken problemstilling man har (Nyeng 2004:187).

I tilknytning til valg av metode er det nødvendig med god kunnskap om ulike metodiske framgangsmåter og teorier. God kunnskap om metode er blant annet viktig for å finne ut om resultatet av undersøkelsen skyldes selve metoden (metodologiske forklaringer), eller om resultatet gir et riktig bilde av virkeligheten (substansielle forklaringer).

Jeg vil med denne bakgrunn, og med grunnlag i problemstillingen, forskningsspørsmålene og valgt teori i fortsettelsen beskrive mitt valg av forskningsdesign og den fremgangsmåten jeg har benyttet, samt forsøke å si noe om hvordan dette datamaterialet er innhentet og bearbeidet for en studie av de organisatoriske forhold i Bjugn kommune.

Konsekvensen av mine valg er at jeg ved å velge en bestemt framgangsmåte samtidig velger bort en annen. Imidlertid ser jeg at mange av disse tilnærmingene ligger tett opp til og kan utfylle hverandre. Jeg har av den grunn ansett det som svært viktig å være bevisst gjennom hele forundersøkelsesfasen på hvilken metode som gagnar akkurat min problemstilling og forskningsspørsmål best, og hvorfor akkurat dette valget er det mest riktige med hensyn til å styrke undersøkelsen framfor det å velge en annen innfallsvinkel – dvs. hvilke funn jeg har kommet fram til ved å velge en bestemt framgangsmåten med de styrker og svakheter dette innebar, framfor styrker og svakheter ved å velge en annen.

Problemet sier Jakobsen (2002:24) er at det finnes en grunnleggende uenighet om hva virkelighet eller sannhet egentlig er og hvordan vi kan vite noe om denne virkeligheten, samt

hvordan bør informasjon samles inn for å få en best mulig tilnærming til virkeligheten. Hvordan kan jeg med sikkerhet si at de funn jeg kommer fram til er sanne? Hvordan kan jeg med sikkerhet vite noe om denne virkeligheten, og hvor sikkert er ”sikkert nok” for å kunne si noe om et fenomen og at det er allment gyldig? På hvilken måte bør informasjon samles inn for å få best mulig tilnærming til virkeligheten enten den nå oppfattes som objektiv eller som en menneskelig fortolkning? Det betyr at mine valg, vurderinger og avveininger er avgjørende for at de funn jeg mener å ha funnet skal gi ny eller bekreftende viten, og sikker kunnskap. Jeg vil under dette kapitlet forsøke å redegjøre for hvilke begrep og metodiske verktøy jeg har tatt stilling til i en metodisk sammenheng, blant annet for å øke undersøkelsens gyldighet og pålitelighet.

### **5.1.1 Ontologi og epistemologi**

Jakobsen (2002:24) sier at ontologi har gresk opprinnelse og er læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut. Det sentrale er hvorvidt sosiale systemer – mennesker som samhandler – består av lovmessigheter også kalt positivismen, eller om alt vi studerer, er unike situasjoner. For meg vil det sentrale utgangspunkt være hva det letes etter, lovmessigheter eller det unike. Jeg har i min undersøkelse ikke hatt som utgangspunkt eller lagt til grunn at det sosiale system i Bjugn kommune består av lovmessigheter. Mitt utgangspunkt har vært å se på de organisasjonsmessige forhold i kommunen og hva som har påvirket disse og med hovedfokus på forhold som samspill og organisasjonskultur.

Hvordan og i hvor stor grad er det mulig å tilegne seg kunnskap om virkeligheten? Begrepet epistemologi betyr noe slikt som, Jakobsen (2002:25), ”læren om kunnskap.” Den epistemologiske debatten omhandler hvordan forskeren kan få kunnskap om virkeligheten og hvordan dette kan samles inn, og om det er mulig å komme fram til en objektiv beskrivelse av virkeligheten. Som under det ontologiske utgangspunktet står også her positivismen sentralt.

Mitt epistemologiske utgangspunkt er ikke positivistisk men mer basert på en fortolkningsbasert tilnærming. Det vil si at jeg har valgt å se bort fra en positivistisk tilnærming for derigjennom å avdekke generelle lovmessigheter for så å overføre disse til andre sosiale systemer. Jeg er ikke opptatt av de tre teser om objektivitet som står sentralt innen den positivistiske retningen da jeg er av den oppfatning at mennesker generelt opplever fenomener på forskjellige måter. Med den bakgrunn mener jeg at fenomener som gjelder Bjugn kommune oppfattes ikke objektivt men subjektivt, dvs forskjellig fra medarbeider til medarbeider.

## **5.2 Valg av datainnsamling**

Jeg vil videre argumentere for mine avveininger i valget mellom de ulike temaer som Jacobsen (2002) omtaler og som sier noe om hvordan jeg bør samle inn data for å kunne si

noe om mine forskningsspørsmål. Om fortolkningen oppfattes som objektiv eller som en menneskelig fortolkning så angir metoden hvilke framgangsmåte som jeg ønsker å kartlegge virkeligheten på. Mine valg er gjort ut ifra de ulike temaers styrker og svakheter, og hva som ut ifra min vurdering er den mest anvendbare metoden med tanke på problemstillingen og forskningsspørsmålene. Disse fire tema er:

- Induktiv versus deduktiv valg av datainnsamling
- Individualisme eller holisme
- Nærhet eller distanse
- Kvalitativ (ord) eller kvantitativ(tall), se kapittel 5.4.

Jakobsen (2002:28) sier at med så ulike ontologiske og epistemologiske utgangspunkter har det oppstått en sterk uenighet om hvilke metoder som er best egnet til å studere virkeligheten. Videre sier Peter L. Berger(Jakobsen 2002:38):

*Samfunnsvitenskapene kan aldri håpe på å gi noe annet enn et delvis, tidsbegrenset og i prinsippet falsifiserbart bilde av den menneskelige virkeligheten.* Dette forhold gjelder uansett metodisk tilnærming.

### **5.2.1 Induktiv versus deduktiv**

Ved deduktiv og induktiv metodeinnsamling står forskeren ovenfor utfordringen med å velge hvilken strategi som er best egnet til å få finne ut om det samfunnsfenomen han/hun ønsker å undersøke.

Den **deduktive strategi** er å gå fra teori til empiri, dvs at forskeren tar utgangspunkt i tidligere forskning og gjennom denne har en forventning og oppfatning av virkeligheten. Tilhengere av den deduktive strategi mener at den beste framgangsmåten er først å skape noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut, og deretter innhente informasjon rundt dette fenomen for å undersøke om forventningene stemmer overrens med virkeligheten. Forventningene dannes med bakgrunn av tidligere empiriske funn og teorier. Kritikk eller en svakhet med den deduktive strategi er at forskeren bare leter etter den opplysninger/empiri som synes relevant og som støtter opp om de forventninger forskeren startet undersøkelsen med. Det vil med andre ord si at forskeren blir ”styrt” av sitt utgangspunkt og kan miste annen viktig og relevant opplysning/empiri.

En annen og alternativ strategi er å gå fra empiri til teori, dvs. en **induktiv tilnærming** eller en åpen tilnærming. Utgangspunkter ved denne strategien er at forskeren ikke har noen forventninger om virkeligheten på forhånd men har et åpent sinn til virkeligheten. Informasjon og data samles inn og behandles deretter slik at teoriene blir dannet.

Ved en induktiv tilnærming vil det også oppstå svakheter dvs. at virkeligheten ikke vil bli beskrevet korrekt. Dette på grunn av at respondenten vil gi sin fortolkning av virkeligheten,

forskeren fortolker innhentet informasjon og til slutt vil leseren fortolke resultatene på sin måte. Den induktive tilnærmingen inneholder imidlertid et fortolkningsnivå mindre i og med at forskeren selv har en åpen tilnærming.

Den største og viktigste forskjellen mellom en induktiv og deduktiv tilnærming er åpenheten for ny informasjon. Dette betyr at en deduktiv metode er mest egnet i tilfeller der subjektive syn ønskes på en problemstilling og en induktiv metode der relevante forhold er usikkert.

I og med at jeg er ansatt i kommunen var jeg helt fra begynnelsen av og under intervjuene svært opptatt av at egne forventninger ikke skulle farge selve intervjuene og tolkning av innhentet informasjon. Det var derfor en utfordring for meg å gå inn i situasjonen uten at det samtidig er knyttet egne forventninger til problemstillingen og forskningsspørsmålene. Dette har betydning for oppgavens relevans, det vil si at det stilte krav til meg som forsker om at det jeg spurte om ble oppfattet som relevant av respondentene. Jeg ønsket å ha en åpen tilnærming til problemstillingen, der det sentrale for meg var et ønske om en analytisk tilnærming. Videre ønsket jeg en størst mulig grad av en åpen tilnærming av problemstillingen da jeg var usikker på om det er NPM-tenkning som ligger bak endringene i de organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune eller om det er andre forhold som har påvirket og bidratt til endringene av de organisasjonsmessige forholdene, eksempelvis økende krav til effektivisering og samfunnsmessig tilpasning gjennom det statlige reformarbeidet. Mitt teoretiske utgangspunkt og valg har jeg valgt på grunn av at jeg ser nødvendigheten og betydningen av et godt gjennomarbeidet og praktisert teori for å få en ønsket pålitelighet og gyldighet og objektivitet min undersøkelse. Dette betyr at min tilnærming har vært både deduktiv og induktiv, men der den induktive har blitt størst vektlagt. Gjennom egen rolle og praksis i kommunen har jeg gjennom studietiden hatt en nysgjerrighet på NPMs påvirkning i organisasjonen, og at jeg, gjennom bruk av valgte teorier under de ulike forskningsspørsmål, har et ønske å se om NPM har hatt en reell påvirkning av de organisasjonsmessige forhold i kommunen.

### **5.2.2 Individualisme eller holisme**

En utfordring ved et metodisk undersøkelsesopplegg er å vurdere om det er en *individualistisk* eller *holistisk tilnærming* som er den beste innfallsvinkel i forhold til den valgte problemstilling/fenomenet det skal undersøkes. Det er enkeltmennesket som er den viktigste datakilden, enten gjennom det som sies eller gjennom det som blir gjort, ved en *individualistisk tilnærming*. Kontrollerte eksperimenter og store utvalgsundersøkelser er de to mest vanlige metodiske undersøkelsesopplegg. Enkeltindivider og den spesielle sammenhengen (kontekst) de inngår i og at fenomener må forstås som et komplekst samspill mellom disse er utgangspunktet for en *holistisk tilnærming*. Det sentrale er synet om at menneskets atferd kan være svært forskjell, avhengig av hvilken rolle og arena det befinner



seg i/på. En datainnsamlingsmetode innenfor den holistiske tilnærming kalles observasjon i naturlige sammenhenger der en studerer hva som skjer i grupper, en organisasjon eller et samfunn over lenger tid. Hovedskille går på om man ønsker å se på individet for seg uavhengig av verden rundt, eller om man ønsker å ta for seg hvordan mennesker og enkeltindivid fungerer og opptrer i ulike sammenhenger (kontekstavhengig).

Konteksten var et viktig utgangspunkt for meg med hensyn til valg av tilnærming. En undersøkelse som gir informasjon om NPM har ført til endringer i Bjugn kommunes organisasjonsmessige forhold er avhengig av den sosiale og kulturelle konteksten kommunen er en del av, med andre ord gjennom å se på kommunen som et delsystem innenfor offentlig forvaltning. Jeg ønsket ved bruk av valgt teori å få kartlagt samspillet mellom leder og medarbeider gjennom den atferd, de roller og den arena de befinner seg i, dvs. en observasjon i naturlige sammenhenger. En individualistisk tilnærmingssmåte ville ikke fange opp samspillet mellom individene men ta for seg individet spesielt uavhengig av hvilken kontekst den ansatte opererer innenfor, og jeg fant det derfor mest naturlig å velge en holistisk tilnærming. Jeg ønsket å få en mest mulig rik beskrivelse av situasjonen og omgivelsene rundt det enkelte intervjuobjekt ved å benytte meg av å intervju et utvalg av respondenter.

### **5.2.3 Nærhet eller distanse**

Idealet om at det er en objektiv virkelighet som skal studeres, og denne virkeligheten må ikke forstyrres av forskeren understrekes at det bør være et skille mellom forsker og det fenomen som undersøkes. Avstand mellom forsker og forskningsobjekt er det sentrale. Også repliserbarhet, dvs at en annen forsker, som gjennomfører et identisk forskningsopplegg, kommer til samme resultat er et sentralt ideal. Kritikk mot dette idealet, med bakgrunn i at forskeren selv påvirker resultatet, går på at forskningen aldri kan bli kvitt såkalte forskningseffekter og det er to synspunkter som står sentralt (Jakobsen 2002:30):

1. Det har blitt hevdet at det aldri er mulig å fjerne relasjonen mellom forsker og forskningsobjekt fullstendig.
2. Det har blitt hevdet at den sterke vektlegging av avstand mellom forsker og forskningsobjekt har gjort forskningen dårligere.

I tillegg har det positivistiske idealet om å forsøke å fjerne all undersøkelseeffekt blitt sett på som et forsøk på å fremstille forskningen som nøytralt og objektivt, og at forskerens personlige verdier alltid vil påvirke undersøkelser, og dermed at det er en usannhet når det hevdes at forskningen er nøytral.

Ry Nilsen og Repstad (1993) har i sin artikkel beskrevet både fordeler og ulemper ved å analyse egen organisasjon der de viktigste fordelene vil være:

- Bak en slik undersøkelse ligger det både engasjement og nysgjerrighet. Dette gir et godt grunnlag for å tilnærme seg problemstillingen på en konstruktiv og positiv måte.
- Jeg har god kunnskap om språk og kultur i egen organisasjon og god kunnskap til temaet jeg skal undersøke. Dette vil sannsynligvis bidra til at godt utgangspunktet for en god dialog med utvalgte informanter.
- Kunnskap om Bjugn kommune vil i større grad gi meg muligheten til å følge opp med mer utdypende spørsmål for å få mer et mer fyldig datagrunnlag.

Ulempen er at jeg som en del av organisasjonen er mer eller mindre blitt institusjonalisert dvs jeg ser ikke "skogen for bare trær". Ulempene med denne bakgrunn kan være:

- Det kan være et problem at jeg anlegger et "frøperspektiv" på forholdene, Nedenfra og nærsynt fra der jeg står.
- Det er også en fare at informantene svarer det de tror jeg gjerne vil høre, dvs resultatene blir farget av "lip service", noe Repstad og Ry Nilsen (1998) mener kan oppstå når intervjueren er i en maktposisjon, slik mitt tilfelle er:
- Under tolkingen av data er det viktig å være klar over at det kan være vanskelig og problematisk å være objektiv, fordi jeg har bevisste eller ubevisste meninger og synspunkter om temaet.
- Jeg kan selv være preget av fordommer og forutinntatte holdninger, både når det gjelder temaet som tas opp og i forhold til egen organisasjon.

Som ansatt i Bjugn kommune har det under hele undersøkelsesprosessen vært viktig for meg å være bevisst forholdene rundt nærhet og distanse, spesielt med hensyn til hvilken påvirkning disse forhold kan få på undersøkelsen. Jeg har også sett nødvendigheten av bevege meg mellom disse idealene da jeg på den ene siden hadde som mål å forstå de ulike respondenter beskrivelse av virkeligheten mens jeg på den andre siden hadde som mål å sette de ulike oppfatninger i en større perspektiv. Nærhet kan skape trygghet og tillit i forhold til de ansatte som skal intervjues, noe som kan føre til at atmosfæren i intervjusituasjonen vil bære preg av åpenhet og fortrolighet. På den annen side vil jeg kunne støte på problemer i forhold til nettopp denne nærheten gjennom at respondentene har en annen rolleoppfatning av meg enn forskerrollen. Jeg har med bakgrunn i problemstilling vært svært opptatt av å formidle min nåværende rolle både i forkant og ved behov under selve intervjuet. Med utgangspunkt i en hermeneutisk tilnærming så jeg ikke noen hensikt i å skape distanse mellom respondenten og meg selv som intervjuer, men var hele tiden bevisst på dette forholdet gjennom å observere intervjuobjektens atferd, for å fange opp mulige negative påvirkninger, og justere mitt undersøkelsesopplegg underveis. I all hovedsak fungerte dette tilfredsstillende men følte at det ved noen tilfeller at det oppsto situasjoner der respondenten tok ting for gitt med hensyn

til at jeg som intervjuer/forsker hadde kjennskap/kunnskap til de problemstillinger som ble beskrevet gjennom min opprinnelige rolle i organisasjonen.

### **5.3 Undersøkellesdesign**

Undersøkellesdesign er en overordnet plan for hvordan studier skal gjennomføres og målene nås, samt å relatere problemstillingen til relevant og mulig empirisk forskning. Designet omhandler tidsaspekt, fremdriftsplan og metodiske forhold. Metoden angir hvilke fremgangsmåter som skal anvendes for å kartlegge virkeligheten, enten den oppfattes som objektiv eller som en menneskelig fortolkning. Videre skal metoden knytte sammen valgt teori og empiri slik at det tilfredsstiller kravet om validitet/gyldighet og reliabilitet/pålitelighet.

Når det gjelder undersøkelsesopplegget vil dette i følge Jakobsen (2002:73) ha store konsekvenser for undersøkelsens gyldighet og pålitelighet. Dette betyr at det var svært viktig for meg å finne et undersøkelsesopplegg som egnet seg for min problemstilling og at jeg valgte riktig design. Videre var det viktig at undersøkelsesopplegget ikke påvirket de resultatene jeg kom fram til. Intensjonen med min undersøkelse er som nevnt ovenfor å skaffe meg mer kunnskap om de organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune og med vekt på forhold som samspill mellom leder og medarbeider og organisasjonskultur.

Jakobsen (2002:73) klassifiserer undersøkelsesoppleggene etter to dimensjoner:

1. om studien går i bredden (ekstensivt) eller i dybden (intensivt)
2. om studien er beskrivende eller forklarende (kausale)

#### **5.3.1 Ekstensiv eller intensivt design**

Ved å benytte et *intensiv design*, det si at ved å gå i dybden, vil forskeren forsøke å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig i selve fenomenet der det sentrale er å få fram en så helhetlig beskrivelse som mulig, dvs. de individuelle variasjoner og forskjeller som finnes i forståelsen av et fenomen, samtidig som forskeren ønsker å få frem likheter. Videre er det å gå i dybden et forsøk på å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i, dvs. samspillet og relasjonene mellom for eksempel et individ og en spesiell kontekst.

*Ekstensive design* undersøker mange enheter, går i bredden og ikke i dybden som intensive design. Ekstensive design har to hovedformål med å gå i bredden. Det ene er et forsøk på å få en mer presis beskrivelse av omfanget, utstrekningen og/eller hyppigheten av et fenomen på tvers av ulike kontekster samt at det øker mulighetene for å generalisere funnene fra et utvalg til en populasjon. Videre kalles ekstensive design for utvalgsundersøkelser. Styrken ved et ekstensiv design er som nevnt at resultatene kan generaliseres men svakhetene er at forskeren ikke går nok i dybden slik at relevansen blir svak.

Jeg har i min vurdering av valg av design tatt utgangspunkt i de forskjeller som ligger i et intensivt og ekstensivt design og hva jeg ønsker å få svar på i min undersøkelse. Jeg har tidligere skrevet at jeg ikke har som hovedintensjon å generalisere mine funn og at jeg har tatt som utgangspunkt at medarbeiderne i Bjugn kommune har ulike og subjektive oppfatninger om et fenomen. Imidlertid kan en analytisk generalisering benyttes, Kvale (2002:161), det vil si gjennom en vurdering av funnene fra en studie kan brukes som en rettleiding for hva som kan komme til å skje i en annen liknende studie. En analytisk generalisering er basert på en analyse av likheter og forskjeller mellom situasjonene. Som et eksempel kan en annen forsker med en slik innfallsvinkel bruke mine funn ved å undersøke NPMs påvirkning av de organisasjonsmessige forhold i en annen kommune. Imidlertid vurderte jeg om jeg kunne med bakgrunn i min problemstilling benytte meg av en kombinasjon av et intensivt og et ekstensivt undersøkelsesopplegg ved å benytte mange variabler og mange enheter, i denne vurderingen så jeg undersøkelsesoppleggene ikke som gjensidig utelukkende. På den andre side ville et slikt forskningsopplegg blitt svært ressurskrevende og sannsynligvis ikke gjennomførbart med hensyn til tidsfaktoren. Ved en nærmere vurdering av problemstillingen valgte jeg et intensiv design da jeg ønsket å få fram individuelle forskjeller og likheter med så mange nyanser og detaljer som mulig opp i mot konteksten (organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune).

Når det gjelder hva jeg ønsker å få svar på i min undersøkelse, er min uklare og beskrivende problemstilling utarbeidet med bakgrunn i en egen interesse og motivasjon for å se på om NPM har påvirket de organisasjonsmessige forholdene i egen Bjugn kommune, men også det forhold at det så vidt meg bekjent ikke tidligere har vært noen utbredt forskning på NPMs påvirkning på de organisasjonsmessige forhold i kommunal sektor i Norge. Dette er forhold som jeg mener jeg trekker i retning av å velge et intensiv design, dvs å gå i dybden.

Andre forhold som har medvirket til at jeg har valgt et intensiv design er at den interne gyldigheten ofte vil være stor ved et intensiv design. Svakheter vil sannsynligvis være at en bestemt kontekst kan føre til at generalisering blir vanskelig. Disse forhold samt at jeg i min undersøkelse ikke har som formål å gå på tvers av ulike kontekster er med på å underbygge mitt valg av design.

Det jeg kunne se av min problemstilling er at de ulike design, det intensive og ekstensive kan utfylle hverandre men mitt hovedfokus lå mot et intensiv design, da jeg hadde et begrenset utvalg av variabler i min undersøkelse (samspill og organisasjonskultur), og et begrenset utvalg av respondenter (8 stk).

### **5.3.2 Valg av case - studie**

Innenfor *intensive design* beskriver Jakobsen (2002) to ulike studietyper som jeg som forskeren kunne velge mellom enten 1) case-studier eller 2) små N-studier.

Case-studier egner seg når vi ønsker en dypere forståelse av en spesiell hendelse og når vi ønsker å beskrive hva som er spesifikt med et spesielt sted (konteksten), samt til teoriutvikling. Små n-teorier går ofte på tvers av flere case for å skape et bredere perspektiv på et gitt fenomen. I forhold til case - studier tones betydningen av et spesielt sted eller en spesiell hendelse ned, mens betydningen av fenomenet blir viktigere.

Det understrekes at det ikke er noen klar grense mellom case- og små n-studier men en tommelfingerregel er: *"Når forskeren ønsker å beskrive et spesielt sted eller en spesiell situasjon, vil ofte case - studier være best egnet. Hvis forskeren derimot ønsker en rik beskrivelse av et spesielt fenomen, bør små n – studier velges."* (Jacobsen 2002).

Det er et problem at det ikke finnes en klar forståelse for hva en case er. Andersen (1997) forklarer og avgrenser hva case – studier er:

*"Betegnelsen 'case' kommer av det latinske casus og understreker betydningen av det enkelte tilfelle. Terminologien vektlegger derfor at det dreier seg om ett eller noen få tilfeller som gjøres til gjenstand for inngående studier. Enten fordi det bare finnes kun en eller noen få, eller fordi det bare er en eller noen få case som er tilgjengelige for forskeren. Ofte er idealet å gå i dybden på et case og presentere en helhetlig analyse som står på egne bein. Undersøkelsesenheten ses på som et kompleks hele, der mange underenheter og deres forhold til hverandre pensles ut."*

Et sentralt element her er en nærmere definisjon hva en undersøkelsesenhet er. I en case – studie settes fokus på en enhet. Jakobsen viser til at en avgrensning av rom - til et spesielt sted – kan gi oss enheter på ulike nivåer. På laveste nivå har vi enheter som ikke referer til andre enn seg selv, noe vi kaller absolutte enheter. Men en case kan også være på høyere nivå, det som kan kalles en kollektiv enhet og består av flere absolutte enheter og kan være en gruppe, en organisasjon eller et lokalsamfunn (for eksempel en kommune). I samfunnsvitenskapene er enkeltindividet den laveste undersøkelsesenheten. Jeg har undersøkt i hvor stor grad en innføring av NPM som styringsmodell har påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune. Problemstilling faller derfor sammen med definisjonen kollektiv enhet, hvor jeg har betraktet Bjugn kommune som en kollektiv enhet og det enkelte intervjuobjekt som flere absolutte enheter. Videre har jeg avgrenset undersøkelsen til en begrenset tidsperiode. Med bakgrunn i ønsket om en dypere forståelse av hva som har påvirket de organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune og ønsket om en helhetlig analyse av problemstillingen og ikke en rik beskrivelse valgte jeg en case – studie som studietype.

Jeg er kjent med at det allerede er gjennomført forskning vedrørende NPMs påvirkning og betydning i offentlig sektor, men ser ikke bort fra at min avhandling kan være et bidrag i så måte slik at både eksisterende teorier og samfunnstrender blir utviklet og forsket på.

### **5.3.3 Beskrivelse eller forklaring**

Jakobsen (2002:45) sier at enhver undersøkelse går gjennom et sett av forholdsvis klare faser. Dette betyr at i hver av disse fasene måtte jeg som forsker foreta valg som vil få konsekvenser for undersøkelsens gyldighet og troverdighet der forskjellige problemstillinger vil føre til ulike undersøkelsesopplegg. Det at undersøkelser grovt sett deles inn i beskrivende og forklarende eller kausale vil legge slike føringer.

Et beskrivende undersøkelse har som formål å forstå forklare de problemer/utfordringer en opplever å ha til daglig, mens en forklarende/kausal problemstilling har sitt fokus på sammenhengen mellom årsak – virkning.

Jakobsen (2002:88) skiller mellom beskrivelse av fire ulike forhold når det gjelder beskrivende (deskriptive) design:

- 1) En situasjon på et gitt tidspunkt (tverrsnittstudier)
- 2) Utviklingen i et utvalg over tid (tidsseriestudier)
- 3) Utvikling i en spesiell gruppe over tid (kohortstudier)
- 4) Utvikling hos enkeltpersoner over tid (panelstudier)

Da min undersøkelse tidsmessig har sine begrensninger ønsket jeg å foreta en kartlegging gjennom bruk av en case – studie på et gitt tidspunkt samt at jeg av samme grunn har valgt å benytte en tverrsnittstudie med et retrospektivt design det vil si jeg har intervjuet et utvalg av respondenter på et gitt tidspunkt, der deres hukommelse og erfaringer har vært et sentralt element. Et annet forhold som jeg også anser som vesentlig i denne sammenheng er at en tverrsnittstudie er relativt lite kostbar. De tre øvrige forhold har en lengre tidshorisont, noen som på den ene siden kunne vært ønskelig for meg for å få frem endringer over tid (på forskjellige tidspunkt) men som pga min tidsbegrensning ikke har latt seg gjennomføre godt nok. Disse forhold fører til at jeg velger bort tidsseriestudier, kohortstudier og panelstudier i mitt undersøkelsesopplegg.

I min problemstilling forespør jeg om i hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune. En slik problemstilling kalles ofte for forklarende eller kausale, fordi jeg har interesse av å undersøke om det er en sammenheng mellom det jeg tror er årsak (NPM), og en virkning (påvirkning av det interne samspill og kulturelle forhold). I en forklarende (kausal) problemstilling er jeg interessert i å undersøke noe som er vanskeligere enn å beskrive, nemlig hva som er årsakene til at noe skjer.

Dette betyr at jeg primært har valgt å benytte et beskrivende design men har også benyttet et forklarende design der jeg har ønsket å få en innsikt i hvorfor noe skjer. Svakheten med en

retrospektivt design/tverrsnittstudie er at respondentenes hukommelse, oppfatning og tolkning av et fenomen kan være svært forskjellig noe som utfordrer meg som forsker med hensyn til egen tolkning.

#### **5.4 Kvalitativ (ord) eller kvantitativ(tall)**

Med bakgrunn den positivistiske og forståelsesbaserte tilnærming utgjør disse to motsatte vitenskapsteoretiske tilnærminger en forskjell på hvordan vi kan forstå og vite noe om virkeligheten. Disse ulike tilnærminger har også ført til en debatt når det gjelder om det er den kvalitative eller kvantitative tilnærming som er best egnet. Dette avgjøres av hvilken type spørsmål som stilles og hvilken problemstilling som skal utredes. Forskjellen mellom disse to tilnærmingene er hvilken form for informasjon som ønsket samlet inn, tall eller ord. Jeg vil for sammenhengens skyld først beskrive hovedforskjellene mellom kvantitativ og kvalitativ tilnærmingstype for deretter å knytte dette opp mot min vitenskapsteoretiske tilnærming, problemstilling og deretter argumentere for mitt valg.

**Kvantitativ metode** skiller seg fra kvalitativ metode ved at datagrunnlaget for det fenomen som skal undersøkes blir vurdert ved hjelp av tall som måleverdi/instrument. Det gjelder enten i form av naturlige tallstørrelser eller like gjerne ved at tall benyttes som symboler for ord; for eksempel ved at det benyttes en skala fra 1 til 5 hvor tallverdien 1 kan tilsvare *meget godt fornøyd* og tallverdien 5 er ekvivalent med *misfornøyd* og hvor tallene i mellom viser ulik grad av fornøydhet/misfornøydhet (spørreskjema med faste svaralternativ).

Ved valg av **kvalitativ metode** derimot er det mest hensiktsmessig å innhente datamaterialet til undersøkelsen ved bruk av et åpent individuelt intervju eller gruppe intervju, observasjon og dokumentundersøkelse av hva folk gjør og sier, dvs. hvordan jeg gjennom deres ord (setninger, tekst) kan forsøke å finne svar på sosiale fenomen. Ved bruk av ord som måleinstrument kan jeg beskrive og forklare hvordan mennesker tolker den sosiale virkelighet. Ved å velge en kvalitativ innfallsvinkel vil menneskers tolkning av den sosiale virkelighet legges til grunn for å få en forståelse av virkeligheten rundt et gitt samfunnsfenomen.

Kvalitativ og kvantitativ metode er ofte komplementære, dvs. de utfyller hverandre. Med andre ord kunne jeg ved å benytte begge metodene til informasjonsinnhenting i større grad utfylle og dekke de svakheter som de to innfallsmetodene kan gi. Jeg fant det for omfattende å benytte begge metodene i min undersøkelse, og har med utgangspunkt i problemstillingen begrenset meg til den kvalitative forskningsmetoden. Jeg har imidlertid ved å utarbeide to forskjellige forskningsspørsmål til hensikt å gå i bredden, ved å veie funnene opp i mot hverandre, for dermed å forsøke å klargjøre områder som ikke dekkes gjennom forskningsspørsmålene hver for seg. Mitt valg har jeg tatt med bakgrunn i at min problemstilling er uklar og beskrivende det vil si at jeg har lite forhåndskunnskap om det jeg

ønsker å undersøke og har et ønske om å få en oversikt over hvordan utviklingen vedrørende de organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune med hensyn til en påvirkning av NPM har vært over tid.

Et kvalitativt og et kvantitativt undersøkelsesopplegg har videre, til tross for sine forskjeller, en del felles faser og mange identiske problemer. Når det gjelder de faser som er like i en undersøkelsesprosess uavhengig av undersøkelsesopplegg gjelder dette først og fremst selve utvikling av problemstilling, valg av undersøkelsesdesign og valg av metode. Deretter følger fire faser som i og for seg er like, men som blir ulike avhengig av undersøkelsesopplegg. Disse fasene er; hvordan samle inn data, hvordan velge ut enheter, hvordan analysere og til slutt en vurdering av hvor gode er de konklusjoner som er trukket. Den siste fasen i et undersøkelsesopplegg, selve tolkningsfase er felles for begge tilnærmingene.

Hvilken av metodene tall eller ord egner seg best til å belyse og finne svar på min problemstilling/forskningsspørsmål, og hvordan skal innhenting av data skje? Med bakgrunn i drøftingene ovenfor har jeg valgt en vitenskapsteoretisk tilnærmer som i all hovedsak går i retning av en forståelsesbasert (hermeneutisk) tilnærming, noe som også var utgangspunktet for min vurdering av hvilken form for informasjon jeg ønsket å samle inn.

Gjennom min problemstilling og mine forskningsspørsmål ønsket jeg å få informasjon i hvilken grad NPM har påvirket organisasjonsmessige forhold der jeg har valgt å ha fokus på det interne samspillet mellom leder og medarbeiderne og de kulturelle forhold i kommunen. Jeg har valgt en kvalitativ innfallsvinkel for min undersøkelse, og de data som jeg har samlet inn er blitt dannet gjennom åpne intervju av et utvalg av ledere, medarbeidere og tillitsvalgte i Bjugn kommune. Åpne intervju er en av måtene som egner seg til innsamling av kvalitative data. Mine argument for å velge en kvalitativ innfallsvinkel på denne problemstillingen er at jeg vurderte at forholdet mellom leder og medarbeidere best kan undersøkes og belyses gjennom en grundig og detaljert undersøkelse/intervju av hvordan leder og medarbeider fortolker samspillet seg i mellom, og at det er disse som best kan si noe om de kulturelle forhold i organisasjonen. Det er respondentenes subjektive opplevelse som vil gi empiri på om NPM har påvirket/påvirker de organisasjonsmessige forhold som ligger til grunn for min undersøkelse. Jeg kunne alternativt eller som tillegg valgt å gjennomføre/sende ut en spørreundersøkelse/spørreskjema til alle ansatte i kommunen med spørsmål rundt problemstillingen og forskningsspørsmålene, da jeg antar at alle gjennom sitt rolle i Bjugn kommune sannsynligvis har et viss grunnlag for å uttale seg. Jeg var imidlertid av den oppfatning at jeg kunne gjennomføre en kvalitativ god undersøkelse ved å intervju et utvalg av respondenter plukket ut ifra kriterier jeg mente var relevante i denne sammenheng. Mitt metodiske undersøkelsesopplegg er i hovedsak basert på intervjuer (primærdata) men også en studie av dokumenter (sekundærdata) er lagt til grunn.



Den kvalitative metoden har sin styrke i at den i større grad enn den kvantitative metoden formidler nyanser og gir rom for mer detaljer gjennom meningsformidling og ulike synspunkt og ytringer. I og med at jeg i undersøkelsen har intervjuet et utvalg av ledere, medarbeider og tillitsvalgte kan det stilles spørsmål om undersøkelsen kan bli noe snever med hensyn til antall respondenter – og om de funn som fremgår er representativ for Bjugn kommune. Jeg har derfor underveis vurdert om det var nødvendig å utvide utvalget av intervjuobjekt, noe som ikke ble nødvendig da jeg under arbeidet med å transkribere og analysere intervjuene og dokumentene konkluderte med at mitt forskningsgrunnlag var godt nok. En annen styrke som ligger i å benytte den kvalitative undersøkelsesmetoden er nettopp at den er fleksibel. Problemstilling og undersøkelsesopplegg kunne justeres underveis i prosessen for å øke undersøkelsens validitet og reliabilitet. Jeg vurderte at den kvalitative metoden vil være for ressurskrevende, og om antall respondenter måtte begrenses – noe som viser at denne metoden har en svakhet nettopp i lys av breddedimensjonen – og derigjennom en svakhet med tanke på ekstern gyldighet. Imidlertid som beskrevet ovenfor er ekstern gyldighet og breddeperspektiv ikke hovedformålet med min undersøkelse, men jeg ser at et kvantitativ undersøkelse også kunne vært nyttet sammen med det kvalitative i en metodetriangulering.

Et annet viktig forhold som jeg hadde et bevist forhold til var at det kunne være en fare for en egen subjektiv tolkning av datamaterialet da jeg selv innehar en ledende administrativ stilling i kommunen, og har vært delaktig i flere av de senere års organisasjonsmessige utviklingsprosesser. Jeg var også bevist at jeg kunne få en utfordring både i forhold til å påvirke respondentenes svar med hensyn til min inneværende rolle og fortolkning av respondentens svar med hensyn til tidligere samhandling med vedkommende.

### **5.5 Metode for datainnsamling**

Når det gjelder de respondenter jeg har intervjuet har jeg gjennom hele utvelgelsesprosessen tatt utgangspunkt i rollene til den aktuelle kilde og at rolleinnehaveren representerer Bjugn kommune som institusjon og ikke som privatperson. Både ledere og hovedtillitsvalgte representerer på hver sin måte det øverste nivå i kommunen, lederne som arbeidsgivere og hovedtillitsvalgte som representanter for arbeidstakerne.

Dokumentutarbeider i Bjugn kommune er i stor grad preget av trepartsamarbeid, dvs arbeidsgiver, hovedtillitsvalgte og politikere. Dette betyr at de dokumenter som jeg har undersøkt har sin forankring i en samhandlingsprosess forutfor og gjennom en implementeringsfase etter det politiske vedtak.

I tillegg til ovennevnte har det vært viktig for meg å benytte respondenter som både representerer ulike nivå i den administrative organiseringen og ulike tjenesteområder, samt representanter for arbeidstakerne.

Jeg har som tidligere nevnt at jeg har valgt en blanding av en induktiv og deduktiv tilnærming men med en vekt på den induktive. Med andre ord ønsker jeg å samle inn all relevant informasjon knyttet til hvordan ledere og medarbeidere i Bjugn kommune opplever det interne samspillet og organisasjonskulturen, og i hvilken grad NPM har påvirket disse forhold. Et vesentlig aspekt jeg har lagt til grunn ved mitt valg av metode og datainnsamling er kravet om graden av pålitelighet i dataene (reliabilitet) og graden av gyldighet i dataene (validitet). En utfordring knyttet til mine forskningsspørsmål var at jeg ved å velge en induktiv metode måtte ha et åpent sinn og at jeg som forsker på ingen måte måtte være forutinntatt. Dette ville i så fall kunne smitte over på informasjonen jeg fikk fra respondentene og kunne ført til at jeg tolket informasjonen som framkom ut ifra egne oppfatninger, dvs. de funnene jeg fant ble farget av egne forutinntatte holdninger og oppfatninger.

Et kvalitativt undersøkelsesopplegg kan foregå gjennom ulike kriterier og metoder for datainnsamling og innsamlingsmetodene nedenfor er de som i hovedsak benyttes.

- a) Det individuelle, åpne intervjuet som er en samtale mellom intervjuer og respondent der innholdet i liten grad er bestemt fullstendig på forhånd.
- b) Gruppeintervjuet, er en metode der flere personer intervjues samtidig.
- c) Observasjon, er å studere – se – hva mennesker gjør i en spesiell situasjon eller sammenheng.
- d) Dokumentundersøkelse er studier av dokumenter – tekster, statistikker, og lignende – utarbeidet av andre enn forfatteren selv (sekundærdata).

Jeg har valgt å benytte meg av det individuelle, åpne intervju og dokumentundersøkelse som mine undersøkelsesmetoder og vil derfor ikke kommentere metodene gruppeintervju og observasjon ytterligere.

Det er jf. ovenfor en case – studie jeg har valgt som studietype i min avhandling. Jeg har for å få en dypere forståelse av de organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune konsentrert meg om innsamlingsmetodene det individuelle, åpne intervjuet og dokumentanalyse. Spesielt anser jeg det individuelle, åpne intervjuet som hensiktsmessig for å samle inn det datagrunnlaget som er ønskelig, og denne innsamlingsmetoden har jeg benyttet for å innhente primærdata. Intervjuene ble gjennomført over en periode på to - tre uker og forespurte respondenter var svært positive til å stille opp, og hadde satt av nødvendig tid til å besvare/utdype mine spørsmål.

Dokumenter jeg har benyttet i mitt arbeid med avhandlingen er benyttet som sekundærkilder. Dokumentundersøkelsene gav meg en større innsikt i Bjugn kommunes administrative organisering, delegasjonssystem og strategier samt en oversikt over hvilke dokumenter som er

tilgjengelige på kommunens intranett. Når det gjelder dokumentundersøkelse som metode for innhenting av data har dette gitt meg et grunnlag og supplement til det individuelle, åpne intervju. Dokumentundersøkelsene har videre gitt meg opplysninger som bidro til å øke kvaliteten utover de funn jeg som kom fram under intervjuene. Også i forbindelse med utarbeidelsen av intervjuguide bidro dokumentundersøkelsen positivt. Det er imidlertid to forhold som jeg har vært oppmerksomt på ved bruk av dokumenter i avhandlingen, det ene var dokumentenes hensikt og mål samt praktisering og etterlevelse av dokumentenes intensjoner.

### **5.5.1 Intervju**

Det individuelle, åpne intervjuet egner seg best i følge Jakobsen (2002:130) når:

- Relativt få enhet undersøkes.
- Vi er interessert i hva det enkelte individ sier.
- Vi er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen.

Intervjuene fant sted i Bjugn kommunes rådhus og i Botngårdsområdet noe som var praktisk og som utløste ingen kostnader utenom tids- og lønnskostnader. Intervjuet ble gjennomført ansikt til ansikt med alle respondentene, og i og med at jeg skriver avhandlingen alene og hadde et ønske om å få til en godt intervju og analysegrunnlag valgte jeg å benytte diktafon. Det var ingen av respondentene som reagerte negativt på min forespørsel om bruk av diktafon under intervjuet. Innledningsvis orienterte jeg respondentene at jeg var alene om å skrive oppgaven, dvs at det var ingen andre som vil ha tilgang på opptakene og opptaket ville bli slettet etter at jeg hadde nyttet meg av informasjonsgrunnlaget, og at tidspunkt for slettingen ville bli meddelt den enkelte respondent.

For å få god kvalitet på intervjuet var det viktig for meg at det ble etablert tillit og fortrolighet mellom meg som intervjuer og respondentene. Uten et godt samspill mellom oss ville den informative verdi på intervjuet ikke bli som jeg ønsket. I motsetning til et telefonintervju vil et ansikt til ansikt intervju kunne fange opp flere nyttige elementer som ikke vil kunne formidles og oppfattes gjennom et telefonintervju. Min observasjonsevne som intervjuer rundt ord og handlinger anså jeg som viktig, der det som blir sagt sammen med kroppsspråk ville kunne gi ytterligere informasjon, eksempelvis om respondenten viste signaler på bekvem eller ubekvem atferd, og om holdningen til spørsmålene og situasjonen var lukket eller åpen.

Jeg så tidlig at det var hensiktsmessig å ha en viss grad av struktur på selve intervjuet ved å operasjonalisere undersøkelsen med å utarbeide en intervjuguide med vanlige spørsmål uten noen form for svaralternativ. Det vil si jeg valgte å la undersøkelsens tema, problemstilling og forskningsspørsmål være grunnlaget for hovedspørsmålene og utarbeidet underspørsmål med

en teoretisk forankring til spørsmålene. Til tross for faren for lukking av datainnsamlingen bestemte jeg meg på forhånd at jeg ville konsentrere meg elementene samspill og kultur samt makt under intervjuet, dvs at jeg foretok en pre - strukturering. Dette for å sikre god struktur og en systematisk gjennomføring av intervjuet slik at det empiriske grunnlag ble ivaretatt og at dataene ikke ble for komplekse forhold til analysearbeidet. Intervjuguiden har ikke blitt endret under intervjuprosessen, men spørsmålene ble tilpasset respondentens rolle i organisasjonen.

Ved at jeg valgte det individuelle, åpne intervju som undersøkelsesmetode ble det viktig for meg å være bevisst på hvem jeg ønsket å snakke med. Åpne intervjuer er tidkrevende, og det tar lang tid å bearbeide den informasjonen som framkommer i løpet av intervjuet. Det er mange detaljer og opplysninger som skal gjennomgås i ettertid. Spørsmålet ble på hvilken måte jeg skulle velge ut de respondenter som jeg mente hadde mest å bidra med i forhold til den aktuelle problemstillingen. Mitt primære utgangspunkt var å intervju en person som selv har opplevd noe av det jeg ønsket å undersøke. Jakobsen (2002) sier at man først må skaffe seg oversikt over alle man ville ha ønsket å intervju under forutsetning av at det ikke foreligger noen begrensninger med hensyn til tid, penger og analysemuligheter. For meg ville alle ansatte i Bjugn kommune utgjøre en interessant populasjon. Imidlertid måtte jeg med bakgrunn i mine begrensede ressurser og ved å benytte det kvalitative undersøkelsesopplegg, der det blir påpekt at det ikke kan undersøkes særlig mange personer, foreta en utvelgelse.

Videre la jeg til grunn i min utvelgelse av respondenter deres tjenestetid i Bjugn kommune. Dette for å fange opp om de som har vært ansatt over lengre tid har en annen oppfatning av samspillet og de kulturelle forhold enn de som har vært ansatt i en kortere periode.

Med bakgrunn i ovennevnte valgte jeg en gruppe av ledere og hovedtillitsvalgte som respondenter for min undersøkelse. Der rådmannen representerer rådmannsnivået, utvalgte ledere enhetsnivået og hovedtillitsvalgte representerte medarbeiderne.

I utvelgelsen har jeg lagt vekt på å intervju personer som erfaringsvis viser engasjement og har egne meninger og refleksjoner rundt min problemstilling. Dette var viktig i forhold til at det øker sannsynligheten for at spørsmålene blir besvart ut ifra et reelt ønske om å formidle egen oppfatning. Foruten egen vurdering konsultere jeg med bl.a. rådmannen for å fastsette et utvalg av respondenter.

Gjennomføringen av selve intervjuet startet med at jeg gav en positiv tilbakemelding til respondenten at jeg satte stor pris på at de stilte opp til intervjuet. Videre redegjøre jeg kort for masterstudiet og knyttet hensikt – motivasjon og nytte for avhandlingen til selve studiet og Bjugn kommune som organisasjon. Foruten å bli forespurt og min forholdsvis korte redegjørelse før intervjuene startet hadde jeg ikke oppfordret respondentene til å sette seg inn i problemstillingen eller forskningsspørsmålene på forhånd.

### **5.5.2 Dokumentundersøkelser**

I arbeidet med min avhandling har jeg hatt tilgang på og benyttet meg av informasjon som er skrevet av andre der hovedproblemet er i hvilken grad jeg kan stole på den informasjon som der fremgår. Imidlertid peker Jacobsen (2002) på tre situasjoner der dokumentstudier vil være spesielt godt egnet. For det første når det er umulig å samle inn primærdata, for det andre når vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse og til slutt når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort. Min intensjon med dokumentundersøkelsene var å se om utvalgte dokumenter kunne utfylle intervjuene og om det som kom fram under intervjuene hadde sin forankring i dokumentene. I tillegg til problemet med at de fleste dokumenter som jeg har benyttet har blitt utarbeidet og benyttet i en helt annen hensikt enn det jeg hadde, var det også en utfordring å være bevist at det kunne oppstå et misforhold mellom den informasjon som jeg benyttet og det jeg ønsket å benytte den til.

Jakobsen(2002:167) sier at det er vanskelig å vite i hvor stor grad man kan stole på den dokumentkilden vil velger og at det utgjør hovedproblemet ved valg av sekundærdata. Jeg har forsøkt å være kritisk ved valg av kilder og benyttelsen av disse i min undersøkelse. Frafall av data vil være større jo lengre fra det opprinnelige en beveger seg og av den grunn var det viktig for meg å være kritisk til de kilder jeg benyttet. Bruk av førstehåndkilder har vært det jeg har benyttet i det vesentligste. Det er flere av dokumentene jeg har benyttet i min undersøkelse som var produsert av respondentene som jeg intervjuet. Jeg har bevist ikke lagt vekt på private kilder da jeg primært var opptatt av kommunens offentlige kilder, dvs kilder av informasjon som er tenkt produsert for kommunens interesser, herunder medarbeiderne. Videre har jeg lagt vekt på at kilden er institusjonell dvs at det er Bjugn kommune som kollektiv enhet som står bak og at dokumentet har vært behandlet og vedtatt i et av kommunens besluttede utvalg som arbeidsmiljøutvalg, administrasjonsutvalg, formannskap eller kommunestyre. Foruten retningslinjer etc som inngår som en del av kommunens styringsdokumentasjon og personalhåndbok har jeg i hovedsak sett på "Delegasjonsreglementet for Bjugn kommune" som er revidert av Bjugn kommunestyre 28.08.07, "Kommuneplan for Bjugn kommune 2005 – 2015 Strategidokument" vedtatt av Bjugn kommunestyre 28.06.05. Av private kilder har benyttet meg av Haldor Byrkjeflot sin rapport til Kommunenes Sentralforbund av 15.05.08 som omhandler "ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger.

### **5.6 Dataanalyse**

Da jeg var ferdige med de individuelle, åpne intervju har jeg transkribert og analysert den informasjon jeg har innhentet. I følge Jacobsen (2002:172) dreier dette seg om tre hovedelementer: å beskrive, systematisere og kategorisere samt sammenbinde data. I tillegg er det viktig å hvilket fokus som ønsker for analysen, om det er enkeltpersoner og – situasjoner

eller tema på tvers av personer og situasjoner. Jeg har i analysearbeid hele tiden hatt i bakhodet at de tre fasene ikke følger hverandre i tid men en viss koding og kategorisering oppstår i løpet av hele prosessen, helt fra jeg samlet inn rådata (intervju og dokumentundersøkelse).

Før jeg startet med hovedelementene i dataanalysen og med bakgrunn i at dette var en kvalitativ analyse var det viktig for det videre arbeid at jeg så tidlig som mulig var bevist på om det var den personfokusert eller den temabasert analyse som var mitt hovedfokus. Den personfokuserte analyse tar utgangspunkt i hver enhet og analyserer denne informasjonen for seg selv. Den temabaserte analyserer på tvers av enhetene. Jeg startet med en analyse av hva den enkelte respondent hadde svart på mine spørsmål under intervjuene og gikk så videre med en mer temafokusert analyse der jeg har sammenlignet på tvers av respondentene.

Som undersøker skal jeg forsøke å få en så grundig og detaljert beskrivelse av rådataene jeg har samlet inn. En rensking av rådataene etter intervjuene var det første trinn i beskrivelsesprosessen. Dette var i hovedsak data som fremgikk av flere timer med lydopptak etter intervjuene, noe som var tidsmessig et krevende arbeid, der jeg la vekt på at intervjusituasjon og det som kom fram under selve intervjuer skulle registreres så nøyte som mulig. Dette kalles ofte tykke beskrivelser som er rike på detaljer, nyanser og variasjoner. Deretter startet selve analysearbeidet med den personsenterte analyse som utgangspunkt, der jeg skrev ned det mest sentrale i stikkordsform samt kommenterte forhold som var av spesiell interesse for undersøkelsen. Da dette var gjennomført for alle enheter, foretok jeg en temasentrert analyse. Avslutningsvis foretok jeg en oppsummering av de viktigste trekkene som kom fram under analysearbeidet. Mine teoretiske valg jf. foran har vært sentrale i forhold til å strukturere arbeidet slik at forholdet mellom empirigrunnlaget intervju og dokumenter og dette arbeidet blant annet ved en strukturering av innholdet

Mine teorivalg og betydningen av disse i undersøkelsen har for det første vært styrende med hensyn til å utarbeide intervjuguiden noe som videre har hatt føringer i forbindelse med de ulike faser i analysearbeidet, og til slutt gitte meg en dypere forståelse av empirien og mine tolkninger. I undersøkelsen har jeg tatt utgangspunkt i en hovedteori men har også benyttet andre teorier ved behov, noe som peker på de ulike fenomeners kompleksitet og behovet for å trekke inn flere teorier for å unngå å få et feil og ufullstendig bilde av fenomenet.

For å få en mer forenkling og en sammenligning av den tykke beskrivelsen av rådataene startet nå arbeidet med å kategorisere dataene, som i praksis betyr at jeg samlet dataene i grupper basert på kategorier eller som var knyttet til begreper. Formålet var at jeg fikk en oversikt over data som lignet hverandre – omhandlet samme fenomen eller tema – eller at noen typer data var forskjellige fra hverandre. Utfordringen under dette arbeidet var å finne

det "riktige" nivået på kategoriseringen slik at analysen ble fundert/basert på mine valg av teori og bruk av empiri, og blir forståelig for andre. Det var også viktig for meg at katalogiseringen skulle bidra til at resultatet av analysen gir et riktig bilde av virkeligheten (substansielle forklaringer) vedrørende min problemstilling.

I den sammenbindende fasen var det viktig å lete etter meninger og årsaker samt forsøke å generalisere eller bringe en viss orden mellom de kategorier jeg hadde dannet. Det er i denne fasen som undersøger jeg skal forsøke å få fram det som ikke direkte er blitt sagt eller gjort. På dette nivået har jeg forsøkt å koble sammen de ulike kategoriene/underkategorier jeg har systematisert for å se om det er noen sammenheng mellom de ulike kategorier, trekk ved Bjugn kommune og trekk ved konteksten. Jeg har i denne fasen forsøkt med bakgrunn i min problemstilling og ved bruk av analyse- og metodeteori, min oppbygging av en intervjuguide, kategorisering og analyse av data å få frem i hvilken grad Bjugn kommune har blitt påvirket organisasjonsmessig av en innføring av NPM.

Svakheten ved en kvalitativ analyse kan være at det kan være vanskelig å oppnå gyldighet og relevans ved et intensiv design og en induktiv metode da det er spesielle hendelser, konteksten og betydning av et fenomen som er det sentrale og en generalisering blir vanskelig. Styrken er at den får fram relevante og riktige data.

## **5.7 Reliabilitet og validitet**

I samfunnsfaglige lærebøker, Kvale (2002:165) finner man både en snever og en vid definisjon av validitet. I følge en positivistisk tilnærming begrenset den vitenskapelige validiteten til målinger. I en bredere tolkning har validitet å gjøre med hvilken grad en metode undersøger det den er ment å undersøke. Innenfor denne vide oppfatning av validitet kan den kvalitative forskningen i prinsippet gi valid, vitenskaplig kunnskap. Intern gyldighet (validitet) er et kritisk mål på om de datainnsamlinger og konklusjoner jeg har trukket er riktige, dvs. om jeg funnet det jeg har lett etter. Ekstern gyldighet/generalisering tar for seg om funnene kan overføres til andre sammenhenger og lignende situasjoner. Et annet kritisk forhold er om jeg kan stole på de resultat jeg har kommet fram til, og hvordan jeg kan være sikker på, vite og stole på at funnene er riktige. Testing av gyldighet (validering) kan skje enten gjennom en test mot andre, gjennom kritisk gjennomgang av kilder og informasjon fra kildene, gjennom kritisk drøfting av kategorisering av data, og gjennom validering av sammenhenger (Jacobsen 2002).

### **5.7.1 Validitet**

I ettertid har jeg mulighet til å teste validiteten av mine funn ved for eksempel å konfrontere respondentene gjennom samtaler i ettertid for å se om vedkommende kan kjenne seg igjen i funn jeg har kommet fram til i undersøkelsen. Jeg kan også sende ut sluttresultatet skriftlig

med ønske om tilbakemelding på mine funn fra et utvalg av respondentene som har deltatt i undersøkelsen. En annen form for validering går ut på å test om kildene gir riktig informasjon. Kildens nærhet og kunnskap til fenomenet er da viktig å vurdere. I dette tilfelle mener jeg at det ikke har vært noe problem da utvalgte respondenter har direkte tilknytning til og erfaring med det tema jeg ville undersøke, dvs. jeg opererer med respondenter som er førstehåndskilder. Da kan det være et større kritisk punkt at om respondenten har vært villig til å gi riktig informasjon eller om personens standpunkt er farget av for eksempel motvilje og negativitet – ikke knyttet til undersøkelsen og tema i seg selv – men at den egentlig grunnen ligger utenfor selve undersøkelsen. Jeg har av den grunn vært oppmerksom på om respondentene bevisst eller ubevisst snakker usant eller holder tilbake informasjon, eller om vedkommende har uvilje mot eller er velvillig i forhold til selve undersøkelsen. Det har i denne sammenheng vært nyttig at jeg kjenner til de respondentene og konteksten slik at jeg kunne ta høyde for disse påvirkningene, slik at ønsket gyldighet blir sikret og at jeg kan stole på respondentenes pålitelighet.

Et annet kritisk forhold er at jeg bare har intervjuet et utvalg av ledergruppen og tillitsvalgte. Jeg vurderte underveis å utvide undersøkelsen til å gjelde flere respondenter men konkluderte med at jeg satt inne med nok empiri til å foreta analysen. Min kontinuerlige vurdering av om det kan ha vært metodologiske forklaringer og årsaker som har gitt analyseresultatene med hensyn til samhandling mellom meg som intervjuer og respondentene, utforming av intervjuguide eller trekk ved respondenten har etter min mening vært med på å heve kvaliteten og sikkerheten med hensyn til mitt informasjonsgrunnlag rundt synspunkter og erfaringer vedrørende endringer i samspill og organisasjonskultur i såpass stor grad at de har bidratt til å øke undersøkelsens gyldighet.

### **5.7.2 Reliabilitet**

Reliabilitet har med forskningsfunnenes konsistens å gjøre og forbundet med målsikkerhet. Med pålitelighet og troverdighet betyr at min undersøkelse må være til å stole på. Undersøkelsen må følgelig være gjennomført på en troverdig, slik at nødvendig tillit til gjennomføringsmåten oppstår. Respondentene i en undersøkelse vil alltid være utsatt for påvirkning fra forskeren på samme måte som forskeren påvirkes av de relasjoner som oppstår i selve datainnsamlingsprosessen (Jacobsen 2003). Undersøkelsens reliabilitet (pålitelighet) kan påvirkes av selve undersøkelseeffekten. Det vil si at forskeren selv påvirker undersøkelsen, i mitt tilfelle ved at jeg i intervjusituasjonen kan medvirke til å forme innholdet og effekten av intervjuet i egenskap av min opprinnelige rolle i Bjugn kommune og med min personlighet, dvs. egenskaper som imøtekommenhet, åpenhet og kunnskap rundt undersøkelsen, kroppsspråk og generell framtoning. Et annen mulig påvirkning som er relevant i forhold til undersøkelsens pålitelighet er ut ifra hvilken sammenheng informasjonen blir samlet inn i. Kan det tenkes at forhold ved konteksten kan påvirke forskningsresultatene?



Og i så fall – hvilke? I og med at jeg valgte jeg å gjennomføre intervjuene i tilknytning til respondentenes arbeidssted måtte jeg være sikker på at respondenten hadde mulighet og tid til intervjuet. Jeg antok at de ulike respondenter kontor var lite egnet, da faren for avbrytelser gjennom telefoner og besøk var til stede. Jeg vurderte det derfor som fornuftig at intervjuet enten foregikk på mitt kontor eller på en nøytral arena/møterom for å skape den fortrolighet og trygghet som var nødvendig for å etablere en god atmosfære rundt intervjuet. Valg av arene varierte fra respondent til respondent, og under intervjuet var alle telefoner slått av/viderekoblet samt at kontordør ble merket ”ikke forstyrr. intervju pågår”. I og med at åpenhet står sentralt i det kvalitative forskningsintervju var jeg bevisst på å ikke informere respondenten om innholdet i intervjuet da tid og sted for intervjuet ble avtalt. Bruk av diktafon under intervjuene vil også øke undersøkelses reliabilitet, da all informasjon som ble gitt av respondenten ble tatt opp og analysert flere ganger. Hadde jeg valgt en metodetriangulering i min undersøkelse vil dette styrket reliabiliteten i undersøkelsen.

### **5.7.3 Overførbarhet**

Undersøkelsen overførbarhet (ekstern gyldighet) beskriver om de funnene som er framkommet kan generaliseres til andre forhold (Jacobsen 2002) og sier samtidig noe om undersøkelsens gyldighet og relevans. Jeg antar at noen elementer av de fremkomne resultater i min undersøkelse *kan* være relevant og overførbar til andre kommuner og andre offentlige virksomheter. Det har imidlertid ikke vært mitt utgangspunkt og motivasjon at min undersøkelse skal være statistisk generaliserbar. Jeg har i så fall vurdert å benytte en kvalitativ innfallsvinkel for min undersøkelse. Imidlertid ser jeg ikke bort fra at mine funn kan generaliseres ved bruk av en analytisk tilnærming metode, slik norsk rett benytter seg av/vurderer tidligere saker for å vurdere om presedens kan nyttes i en liknende sak. Min undersøkelse kan ved et slik tilnærming metode, gitt at de som leser min undersøkelse har nok kunnskap og innsikt til å bestemme hvorvidt mine funn kan overføres til en liknende case i en annen kommune.

Selv om jeg har valgt å se bort fra positivismens tre teser om objektivitet har jeg vært opptatt av egen objektivitet med hensyn til å oppnå nødvendig legitimitet og respekt vedrørende min undersøkelse. Jeg har etter beste evne forsøkt å være så nøytral som mulig både forut for og ved gjennomføring av intervjuene. For å styrke det objektive følte jeg at å følge en god og konkret intervjuguide var til stor hjelp. Men som Nyeng (2003:179) fordrer et objektivitetsideal at man makter å etablere er subjekt – objekt forhold til det eller den man studerer. Jeg er av den oppfatning at ved å følge, etter vurderinger og valg, de beskrevne og anbefalte metoder for min undersøkelse mener jeg at en annen forsker prinsipielt kan gjenta undersøkelsen.

## **5.8 Oppsummering av metodiske valg**

Formålet med dette kapitlet har vært å gi en beskrivelse og en redegjørelse av hvilke metodiske valg jeg har foretatt og anvendt med bakgrunn i en kvalitativ tilnærming til min undersøkelse. Jeg har med utgangspunkt i den kvalitative undersøkelsesprosess og dennes ulike faser og teori forsøkt å "tilpasse" min problemstilling slik at de ulike metodiske valg fremstår som reflekterte, slik at undersøkelsen fremstår med størst mulig grad av reliabilitet og validitet. Jeg har i min undersøkelse ikke hatt som utgangspunkt eller lagt til grunn at det sosiale system i Bjugn kommune består av lovmessigheter, det vil si at jeg har valgt å se bort fra en positivistisk tilnærming, dennes teser rundt objektivitet og forhold som følger det naturvitenskapelige ideal. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i at fenomener oppfattes med bakgrunn i en subjektiv virkelighetsoppfatning og har hatt en fortolkningsbasert tilnærming til undersøkelsen. Vider har jeg benyttet meg av en case – studie med vekt på et intensiv design for å få en dypere forståelse av problemstillingen og koblet innsamlet data til denne på en strukturert og logisk måte. Mitt valg av undersøkelsesopplegg landet på en bruk av tverrsnittstudie da jeg ønsket å beskrive en situasjon på et gitt tidspunkt. Strategien har i all hovedsak vært induktiv men også med en deduktiv islett, med en holistisk tilnærming. Det at jeg videre har valgt en kvalitativ undersøkelsesmetode og et individuell, åpent intervju og en studie av dokumenter har ført til at jeg har samlet inn ord og ikke tall, noe som ville vært det naturlige ved valg av en kvantitativ undersøkelsesmetode. I utvelgelsen av respondenter har jeg i tillegg til å ta hensyn til mine ressursmessige begrensinger lagt vekt på å intervju personer som erfaringsvis viser engasjement og har egne meninger og refleksjoner rundt organisasjonsmessige forhold i kommunen. Med dette utgangspunkt valgte jeg en gruppe av ledere og hovedtillitsvalgte som respondenter for min undersøkelse, der rådmannen representerer rådmannsnivået, utvalgte ledere enhetsnivået og hovedtillitsvalgte representerte medarbeiderne.

### **5.8.1 Kritisk selvrefleksjon av egne metodiske valg**

Med bakgrunn i mine vurderinger, valg av metodiske fremgangsmåte og diskusjonen ovenfor mener jeg at elementene i undersøkelsens totale gyldighet er ivaretatt med hensyn til pålitelighet, intern og ekstern gyldighet. Imidlertid ser jeg at et utvalg av flere respondenter og ved å benytte meg av et kvantitativt metodeopplegg i tillegg til den kvalitative ville undersøkelsens totale gyldighet ha økt. Det at jeg selv er ansatt i Bjugn kommune har sannsynligvis også hatt en viss påvirkning på undersøkelsen, men jeg er av den oppfatning at min problemstilling og forskningsspørsmål ble oppfattet som "ufarlig" og lite truende av respondentene, og derigjennom en nøytralisering av min opprinnelige rolle i Bjugn kommune.

## **6. Analyse av organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune**

### **6.1 Innledning**

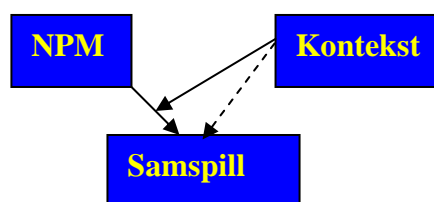
Som en innledning til analysekapitlet har jeg valgt å gjengi Jakobsens (2002:202) sitt sitat fra Dey (1993:266-267). Dette for å vise leseren og for egen del minne meg på hvilke dilemmaer og utfordringer jeg har stått ovenfor når jeg har forsøkt å analysere den empiri jeg har innhentet gjennom intervju og dokumentundersøkelser, og sett denne opp i mot NPM, valgt teori og selve konteksten.

*Vi ønsker å bryte data opp i småbiter, men også å analysere dem som et hele. Vi ønsker å vurdere data i sin kontekst, men også å sammenligne. Vi ønsker å være fullstendige, men også selektive. Som svar på slike paradokser har forskere en tendens til å prioritere den ene tilnærmingen i stedet for den andre, noe som skaper barrierer som kun kan hindre den kreative prosessen. Jeg mener at slike ensidige, ideologiske tilnærminger har lite å gjøre med hva forskere faktisk gjør. Det er ikke praktisk mulig å innta en helt åpen holdning (tabula rasa) til analyse av data. Det er ikke mulig å tro at meninger skal forstås i en slik kontekst uten også å lage sammenligninger – og vice versa. Og til og med ikke den mest bastante kvalitative tilnærming kan fullstendig ignorere analysens kvalitative aspekt. Hvis vi tenker som om vi hadde et analytisk verktøyskrin, så burde det være mer fornuftig å vurdere alle verktøyene som er tilgjengelig, og ikke stenge den ene delen fullstendig.*

### **6.2 Samspill mellom leder og medarbeider**

Mitt første forskningsspørsmål av i alt to, og som jeg har foretatt en analyse av nedenfor lyder som følger:

*”I hvor stor grad har NPM påvirket det interne samspillet mellom leder og medarbeider i Bjugn kommune?”*



**Figur 5** *NPM, samspill og kontekst*

Utfordringen under dette forskningsspørsmålet blir å få svar på om det er de ulike NPM - inspirerte reformene som har påvirket det interne samspill mellom leder og medarbeider i Bjugn kommune, og i tilfellet i hvor stor grad NPM har påvirket samspillet. Det blir da også naturlig for meg å se på om det er andre faktorer i Bjugn kommune som har påvirket det interne samspillet, som for eksempel strategiske ledelsesmessige endringer eller

institusjonelle endringer. Under dette forskningsspørsmålet har jeg tatt utgangspunkt i Erik Johnsen (1995) beskrivelse av hva selve samspillet består i og hatt som bakteppe de målformulerende, problemløsende og språkskapende dimensjonene i ledelsesprosessen. En viktig forutsetning for at ledelsesprosessen skal fungere effektivt gjennom hele Bjugn kommune er at den individuelle, gruppemessige og organisatoriske lederatferden utøves tilfredsstillende.

Kommunikasjon vil være et nødvendig og sentralt element for at ledelsesprosessen skal fungere. Flere av respondentene sier at uten en åpen og trygg kommunikasjon mellom alle nivåer i kommunen og blant kommunens ansatte og mot omgivelsene vil ikke det nødvendig samspill mellom leder og medarbeider fungere tilfredsstillende.

Bjugn kommune har etter min vurdering flere sentrale utfordringer med hensyn til å ivareta og utvikle samspillet blant kommunens ansatte. Det kan være samspill knyttet til utarbeidelse av enhetens styringskort og aktiviteter, samspill i forbindelse med å etterleve ulike interne retningslinjers intensjoner, samspill i forhold til arbeidstakerorganisasjonene, samspill på det horisontale og vertikale ledelsesnivå samt samspill mellom administrativt og politisk nivå i kommunen. I tillegg er det utfordringer knyttet til å ivareta og utvikle samspillet opp i mot omgivelsene.

### **6.2.1 Samspill og NPM**

Innenfor NPM står ledelse sentralt, og utøvelsen av lederrollen er avhengig av hvilke rammer lederen har å forholde seg til. NPM er fortellingen om hvordan offentlig ledelse søkes konstruert, og omtalt som om det skulle være i det private markedet. Dokumenter som regulerer samspillet kan være ulike lover og sentrale avtaler samt interne utarbeide dokumenter. Det å ivareta medarbeidere står sentralt i norsk arbeidsliv, og er blant annet regulert i arbeidsmiljøloven og i ulike avtaler mellom partene i arbeidslivet. Innen personalpolitikken har NPM blant annet fokus på kontrakter og presentasjonslønn og lønnsulikheter der midlertidige ansettelser står sentralt.

Mål og resultatstyring med resultatmål, rapportering og belønnings- og straffesystem er en komponent innen NPM som fordrer samspill mellom leder og medarbeider i en organisasjon. Felles forståelse og omforening om ulike mål og veien for å nå disse blir sentrale, og en innføring av balansert målstyring er en endring som kan påvirke samspillet i organisasjoner som har innført dette styringssystem.

NPM – tenkningen og de ulike komponenter har ført til at flere norske kommuner har valgt å flate ut egen styringsstruktur, noe som har ført til to administrative nivåer, færre men større enheter og en økende grad av delegasjon. Dette har igjen ført til at lederne og medarbeiderne

har fått et økt ansvar og oppgaver gjennom desentralisering og myndiggjøring noe som kan påvirke samspillet i en organisasjon. Et annen komponent som inngår i NPM – doktrinen er en endring mot Disaggregering av enheter i offentlig sektor som fører til en oppsplitting av tidligere "monolittiske" enheter, konsern modeller, instruksjon av strukturelle elementer som gir avstand mellom enheter og utfordrer det interne samspillet i organisasjonen.

Når det gjelder internorganisering, ledelse og medarbeidere anbefaler NPM konseptet at man må se organisasjoner som en rekke low-trust principal-agent relasjon heller enn et tillitsbasert system med et nettverk av kontrakter for den enkeltes medarbeider som regulerer den enkelte arbeidsytelse – dvs. motivasjon gjennom økonomiske belønninger, lønnsdifferensiering og kontraktsmessig lønnsdannelse.

Den uttalte hensikten med NPM har hele tiden vært å øke effektiviteten, og gi et mer kostnadseffektivt tilbud av offentlige tjenester gjennom en orientering mot markedsorienterte idealer. Markedet for offentlig forvaltning er brukerne eller kundene og er et forhold som NPM har ett sterkt fokus på. Frie brukervalg er et sentralt element innenfor NPM, der brukerne har rett til å velge mellom ulike tjenesteytere både private og offentlige.

Gjennom NPM sin tenkning vedrørende ledelse, brukerorientering, delegering og flattere strukturer har ført til en endring i organisasjonens maktforhold både for lederen, medarbeideren, brukeren og politikeren.

Jeg vil på dette grunnlag videre i analysen se på om, og på hvilken måte, disse rammene, organisering og forestillinger har påvirker samspillet mellom leder og medarbeider. Foruten å se på hvilke parter som deltar i samspillet, vil jeg se på i hvilke situasjoner de ulike aktører møtes (samspillarena) og hva samspillet dreier seg om (samspillinnhold). Videre har jeg valgt å avgrense og klassifisere samspill innenfor områdene, samspillregulerende dokumenter, samspill med fagorganisasjonene, styring og samspill, motspill og opportunistisk atferd, og til slutt samspill og makt. Avslutningsvis vil jeg foreta en oppsummering av samspill mellom leder og medarbeider.

### **6.2.2 Samspillregulerende dokumenter**

Det fremtredende lederfokus som fremgår av NPM – tenkningen fordrer at lederen har noen interne verktøy å benytte i forbindelse med samspillprosessen. Det kan synes som om Bjugn kommunen har vært bevisst dette forhold, og etter hva jeg kan se er det flere dokumenter som regulerer samspillet i organisasjonen mellom de ulike nivåer i kommunen og som kan relateres til NPM. Dette er blant annet overordede styringsdokumenter som kommuneplanen verdiplattform og styringskort som gjenspeiler NPMs fokus på mål og resultatstyring, og ulike retningslinjer innenfor kommunens personalpolitikk som kan knyttes opp i mot NPMs

tenkning rundt et mer desentralisert personalansvar for ledere. Jeg vil under dette avsnitt ha fokus på dokumenter som inngår og utgjør viktige og regulerende funksjon innen personalpolitikken og samspillet. Jeg har med bakgrunn i forskningsspørsmålet vurdert at de mest sentrale i en samspillsammenheng er retningslinjer som regulerer forhold i forbindelse med samspillet mellom leder og medarbeider, og jeg har valgt ut er følgende dokumenter under dette avsnittet.

- Bjugn kommunes ansettelsesreglement.
- Introduksjon ved nytilsetting.
- Gjennomføring av medarbeidersamtaler.
- Retningslinjer for sykefraværsoppfølging, lønnspolitikk, kommunikasjonspolitikk og seniorpolitikk.

Disse dokumentene ligger per dato på kommunens intranett og er tilgjengelig for alle kommunens ledere og medarbeidere som er daglige brukere eller har annen tilgang på PC i sin arbeidshverdag. Inntil høsten 2008 lå disse på eget fellesområde og var plassert, med noen få unntak, uten noen form for struktur/sammenbinding. For å få en innsikt og forståelse av det interne samspillet mellom leder og medarbeider har jeg studert disse dokumentene.

Innen NPM står ledelse og desentralisering sentralt, noe som også er et viktig prinsipp når det gjelder den enkelte leders ansvar for egne medarbeidere. Dette betyr at det er den enkelte leder som skal ansette og følge opp medarbeideren så lenge denne har et ansettelsesforhold i kommunen/enheten. Dette er flere arena med ulike innhold der leder og medarbeider møtes i løpet av et ansettelsesforhold.

Det første samspillarena der leder og medarbeider møtets for første gang er som regel i forbindelse med intervju før en eventuell ansettelse. I Bjugn kommunens ansettelsesreglement som gjelder fra 01.01.07 er rådmannen i henhold til delegasjonsreglementet delegert ansettelsesmyndighet i ansettelsessaker, med unntak av ansettelse av rådmann, kommunalsjef og økonomisjef. Rådmannen har videre delegert denne myndigheten til sine kommunalsjefer, enhetsledere og stabsledere.

Videre skal leder før det foretas utlysning eller tilsetting i ledig stilling vurdere muligheten for inndragning eller omgjøring av stillingen. Dette er et element som inngår i NPM – tenkingen og som er knyttet opp i mot effektivitet og kostnadsreduksjon. I tillegg skal leder vurdere stillingens arbeids- og ansvarsområde, lønns plassering, rekrutteringsmåte, kravspesifikasjon og utlysningstekst. Disse vurderingskriteriene vil også være sentrale i forbindelse med samspillarenaen som oppstår under intervjuet og innholdet i samspillet. Videre skal lederen så tidlig som mulig, orientere, drøfte og ta de berørte tillitsvalgte med på råd om:

- Ledige og nyopprettede stillinger.
- Prosedyrer ved utlysning og kunngjøring av stillinger, og intervju av aktuelle kandidater.

Det kan med bakgrunn i en gjennomgang av ansettelsesreglementet i Bjugn kommune synes som om NPM tenkning fokus på ledelse, desentralisering av makt og myndiggjøring har resultert i en mer ansvarliggjøring og dyktiggjøring av lederne med hensyn til å ansette egne medarbeidere. Det kan videre synes som om at ansettelsesreglementet har påvirket samspillet med hensyn til at det er lederen som nå møter en potensiell fremtidig medarbeider, og ikke et sammensatt ansettelsesutvalg der lederen synes å ha vært lite fremtredende og ansvarliggjort i prosessen. Samspillet mellom leder og tillitsvalgt under ansettelsesprosessen synes også å bli endret med hensyn til at det nå oppstår en mer direkte kommunikasjon mellom leder og arbeidstakerrepresentanten mot tidligere en gruppe av medlemmer i et utvalg.

I retningslinjene vedrørende introduksjon ved nytilsetting fremgår det at det påligger den enkelte leder i Bjugn kommune å påse at introduksjonen blir iverksatt og ansvaret for å kontrollere at introduksjonen blir gjennomført i henhold til et fastlagt introduksjonsprogram, noe som synes klart å være knyttet opp i mot NPMs fokus på ledelse og lederrollen. Av dokumentet fremgår det at det er ulike aktiviteter som skal gjennomføres, en av aktivitetene er å utarbeide en aktivitetsplan med en tidshorisont på 6 måneder, dvs innen prøveperiodens slutt. Det er nærmeste leder som er den nyansattes kontaktperson i perioden, og som har ansvaret for å følge opp og fastsette tidspunkt for de ulike tema i aktivitetsplanen/introduksjonsprogram. Det første som skal gjennomføres er samtale med leder og en hilserunde på arbeidstedet. Andre sentrale tema er en orientering om kommunens organisering og styringssystem, opplæring i nødvendige sakssystem og ikke minst en innføring og opplæring av den ansattes oppgave og ansvarsforhold. Oppfølgingssamtaler i løpet av perioden og etter 6 måneder er andre viktige tema som skal gjennomføres. Det synes ganske klart at NPMs tenkningens fokus på ledelse og en myndiggjøring av medarbeiderne kommer til uttrykk i Bjugn kommune introduksjonsprogram for nytilsatte. Et slikt system synes å påvirke samspillet i Bjugn kommune på flere områder. Først og fremst vil et samspill mellom leder og med arbeider bli etablert der blant annet NPM komponenter som kommunens målstyringssystem vil bli gjennomgått samt at samspill mot andre fremtidige samspillarena/enhet i kommunen vil bli etablert gjennom introduksjonsprosessen. Det kan synes som om at samspillet først og fremst vil bli endret på det strukturelle og systematiske nivå, dvs samspillet foregår i en mer planmessig og bevist prosess enn tidligere

Med bakgrunn i intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv har Bjugn kommune i likhet med andre kommuner i Norge inngått en samarbeidsavtale med NAV om et mer inkluderende arbeidsliv der avtalens punkt a er å redusere sykefraværet generelt. Det kan synes som om det er andre fokusområder innenfor NPM enn ledelse og delegasjon som ligger

til grunn en slik avtale. Det kostnadseffektive elementet synes å være sentralt i tillegg til medarbeidernes medvirkning og deltakelse i sykefraværsoppfølgingsprosessen. På denne bakgrunn er det utarbeidet og implementert egne retningslinjer vedrørende sykefraværsoppfølgingen i kommunen. I retningslinjene går det klart frem hvilke samspillregulerende plikter lederen og medarbeideren har i forbindelse med oppfølgingen.

Her er det flere samspillarena som oppstår med ulikt innhold der det primære mål er så tidlig som mulig å få i gang en dialog mellom leder og medarbeider slik at funksjonsbeskrivelse og eventuell tilrettelegging kan starte slik at medarbeideren så tidlig som mulig kan komme tilbake til arbeidsplassen. Gjennom IA - avtalen der blant annet NPM fokuset kostnadseffektivitet synes å bli gjenspeilet, kan det synes som om IA – avtalen som system har påvirket samspillet mellom leder og medarbeider med hensyn til medvirkning og forpliktelse, noe som krever et åpent, nært og tillitsmessig samspill mellom aktørene. Det kan synes som om det er de systematiske elementene i IA - avtalen som kan påvirke de samspillmessige forholdene mest, internt mellom leder og medarbeider, men også eksternt mellom kommunen og NAV, lege etc.

Et annet sentralt punkt i samarbeidsavtalen med NAV er å utvikle virkemidler for å motivere arbeidstakere til å stå lenger i arbeid såkalt seniorpolitiske tiltak, noe som også kommer til uttrykk i HTA for KS -området. Bjugn kommune har på dette grunnlag utarbeidet egne seniorpolitiske retningslinjer som skal være en integrert del av arbeidsgiver-/personalpolitikken og der målet med retningslinjer er en individuell tilrettelegging for senioren, for derigjennom å skape motivasjon for å stå lengre i jobben. Lederen skal i et samspillmessig samarbeid med senioren ivareta ansvaret med å vurdere og tilrettelegge for nødvendige tiltak ut fra både oppgaveløsning/tjenesteyting på arbeidsstedet og medarbeidernes situasjon. Her pekes det på at det påligger begge parter å delta og sørge for at samspill skjer slik at nødvendige tiltak kan iverksettes. Tiltak som nevnes i avtalen og som vil prege samspillets innhold er forhold rundt holdninger knyttet til det å være senior, godt arbeidsmiljø, opprettholde og videreutvikling av kompetanse, seniorsamtale for ansatte 55+, kurs/ informasjon for seniorer, delvis arbeid - delvis pensjon og ulike arbeidsordninger. Det fremgår videre at retningslinjene også er en viktig del av verdiplattformen til Bjugn kommune. Det kan synes som om det er flere NPM områder som knyttes til de seniorpolitiske retningslinjene i Bjugn kommune, ved å beholde senioren vil kommunens effektivitet knyttet til kompetanseelementet i større grad beholdes og videreføres, videre synes det som om at kvaliteten opp i mot brukerne beholdes og videreføres. Ved en etterlevelse av retningslinjenes intensjoner kan det synes som om at samspillet mellom leder og medarbeider vil bli forsterket og endret med hensyn til å ivareta senioren som en betydelig og ettertraktet medarbeider noe som også har viktig symbolsk effekt.



*”I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?”*

---

I innledningen til de lønnspolitiske retningslinjene til Bjugn kommune som er felles med Ørland kommune står blant annet følgende, og som det kan synes har en direkte relevans opp i mot NPM – tenkningen med vektlegging av lederens rolle og betydning i organisasjonen og lønn som et viktig men ikke det eneste incitament i forhold effektivitet og belønning.

*”Kommunal forvaltning har gjennom de ulike reformprosesser blitt gitt et større handlingsrom for lokale strategier, organisasjonsløsninger og tiltak.”*

Kommunene Bjugn og Ørland har utarbeidet lønnspolitiske retningslinjer for å møte framtidige utfordringer i lokale lønnsforhandlinger. Med bakgrunn i moderniseringsreformene i offentlig forvaltning og lokale delegasjonsreglement, derav en betydelig endring i lederrollen må nærmeste leder få en mer sentral rolle ved lokal lønnsforhandlinger i Bjugn og Ørland kommune(r). Det er Bjugn kommunes ledere som kjenner stillingenes innhold og arbeidstakerens prestasjoner. Dette krever at lederen gis kunnskap og verktøy på området. Som verktøy innføres stillingsbeskrivelser som viser hva arbeidstakeren er forventet å gjøre og som skal være et grunnlag/dokument ved lokal lønnsfastsettelse.

Lønn er ett virkemiddel for å stimulere til ønsket resultat og ønsket atferd/prestasjoner med utgangspunkt i verdiplattformene og enhetenes/virksomhetenes spesifikke mål (styringsdokumenter). Andre økonomiske virkemidler kan være tilleggssytelser som pensjon, kompetanseutvikling og andre goder. Belønning er imidlertid mer enn kroner og øre. Det er viktig at den ansatte får emosjonell belønning som bekreftelse, anerkjennelse, tildeling av oppgaver og utfordringer.

Vider fremgår det at Bjugn kommunes lønnspolitiske retningslinjer har som mål og skal bidra til:

- Fornøye medarbeidere som presterer best mulig, hver ut fra sine forutsetninger.
- Best mulig kvalitet på tjenestene.
- Anerkjennelse og ”vi-følelse” i organisasjonen.
- Å stimulere medarbeidere til omstilling og utvikling i organisasjonen.
- Forutsigbarhet, forståelse og aksept for prioriteringer ved lokal lønnsfastsettelse/lokale forhandlinger.
- Likelønn – lik lønn for likeverdig arbeid uansett kjønn.

Et effektivt virkemiddel for likelønn mellom kvinner og menn vil være stillingsbeskrivelser. En gruppe kan kjennetegnes med

- Stillinger som har lignende ansvar / plikter
- Stillinger som krever sammenlignbare kvalifikasjoner
- Stillinger som har sammenlignbare prosedyrer for rekruttering.

Kjønnsnøytral stillingsvurdering bestemmer verdien av arbeidet som skal utføres, og er avgjørende for å oppnå lik lønn for arbeid av lik verdi.

Av ovennevnte fremkommer det at Bjugn kommune har innarbeidet flere av NPM - tenkningens elementer, med vektlegging av delegasjon og incitament som viktige dimensjoner i tillegg til lederfokus. Det kan videre synes som om utgangspunktet for ulike former for samspill med ulikt innhold er et av formålene med retningslinjene. Det kan synes som om at kommunen lønnspolitiske retningslinjer har endret lokale lønnsforhandlinger som system. Lederens økende deltakelse og uttaleser vedrørende egne medarbeidere lønnsutvikling synes å ha bli endret med hensyn til at et mer krevende inkluderende samspill oppstår, både når det gjelder samspill i forbindelse med å klargjøre mål og resultater, samspill knyttet til evaluering av om måloppnåelse og samspill knyttet til den daglige oppfølging. Det kan videre synes som om samspillet mellom administrativt og politisk nivå er blitt endret, da politisk nivå ikke deltar under selve lønnsforhandlingene men ivaretar sin rolle på et mer overordnet nivå noe som kan synes å gjenspeile NPM både med hensyn til en avbyråkratisering og en mer tydelig ansvarliggjøring intern i kommunen, og mellom politikere og administrasjonen..

I kommunens samling av reglementer og retningslinjer om arbeidsgiverpolitikk/personalpolitikk fremgår det at Administrasjonsutvalget vedtok i 1997 et ”Handlingsprogram for utvikling av arbeidsgiverfunksjonene”. Ett av verktøyene var ”Retningslinjer for utviklingssamtaler i Bjugn kommune” der det fremgår kommunen tilstreber en høyere grad av delegering av myndighet og mer ansvarliggjorte medarbeidere enn tidligere. Videre fremgår det at det er linjelederen som har et helhetlig ansvar for sin avdeling med utvikling og har nå i utgangspunktet det hele og fulle personalansvaret, noe som innebærer ansvaret for all løpende kommunikasjon og samtale med personalet som gruppe og den enkelte medarbeider. Hensikten er først og fremst en gjensidig dialog og samspill mellom leder og medarbeider for å påvirke den framtidige arbeidssituasjonen. Det fremgår videre at det forutsettes at utviklingssamtalene (les: medarbeidersamtale) etter hvert skal gjennomsyre hele organisasjonen og bli en del av organisasjonskulturen i Bjugn kommune. 15.06.99 ble fastsatt som tidsfrist for at alle ledere skulle ha gjennomført utviklingssamtaler med sine medarbeidere. Videre fremgår det at en utviklingssamtale bør gjennomføres minst en gang i året. Til tross for at Bjugn kommune ikke flatet ut sin organisasjonsstruktur før i 2007 synes det som om at NPMs ledelsesfokus og et ønske om å gi større ansvar og oppgaver gjennom desentralisering og myndiggjøring av medarbeiderne kommer til uttrykk i systemet rundt medarbeidersamtalene. Et slikt system systematiserer samspillet i forhold til den daglige samspillet der samspillet innhold synes å bli endret fra et driftsmessig innhold til et samspill med et mer strategisk forpliktende innhold.

*”I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?”*

---

Bjugn kommunestyre vedtok den 09.12.08 nye retningslinjer vedrørende sin kommunikasjonspolitikk. De nye retningslinjene skal erstatte et gammelt pressereglement som ble utarbeidet i forbindelse med barnehagesaken i kommunen på 90-tallet. Det nylig vedtatte reglement har som det primære formål å skape en større åpenhet og trygghet i forbindelse med medarbeidernes varslingsplikt i forbindelse med varsel om kritiske forhold på arbeidsplassen, noe som også i følge flere respondenter sannsynligvis på sikt vil påvirke den daglige kommunikasjon og samspill positivt.

Som en av respondentene sa:

*”Det skulle i utgangspunktet ikke være nødvendig å utarbeide et reglement om kommunikasjon i en organisasjon, men jeg tror at selve prosessen og fokuset på kommunikasjon vil føre til en mer bevissthet og åpenhet rundt det å snakke om ting som kan være vanskelige”.*

Mens en annen respondent sa:

*”Samspill og kommunikasjon, hvordan skal vi få til en mer åpenhet og trygg kommunikasjon når vi ikke har tid til å gjennomføre medarbeidersamtaler engang”*

Dette dokumentet synes å berøre og inneha flere av NPMs fokusområder, eksempelvis ledelsesfokus, brukerfokus og spredning av makt/delegasjon. Lederen skal følge opp varslede forhold knyttet eksempelvis brukeren og medarbeideren er gitt myndighet til å varsle. Systemet synes å ha sitt fokus og et ønske om åpenhet og tillitt både i eksterne og interne omgivelser og administrativt og politisk. Varsling skal normalt skje tjenestevei det vil si fra medarbeider til nærmeste leder. I en samspillsammenheng synes det som om retningslinjene systematiserer og formaliserer intern varsling gjennom bruk av ulike skjema, der samspill oppstår mellom leder og medarbeider i forbindelse med varsling av kritiske forhold i kommunen. Videre at det gjennom en slik formalisert system synes å bli skapt forventninger knyttet til samspillet, spesielt med hensyn til oppfølging av de påpekte forhold. Et slikt system synes også å kunne påvirke og endre samspillet mellom administrasjon og politisk nivå og mellom kommunen som tjenesteutøver og brukerne. Noe som også synes å være en konsekvens og er forankret i kommunens delegasjons- og myndiggjøringspraksis og rammestyring. Saker skal i prinsippet løses på laveste mulige nivå i organisasjonen.

### **6.2.3 Samspill med arbeidstakerorganisasjonene**

I følge Erik Johnsens definisjon på ledelse og samspill utøver alle medarbeiderne i Bjugn kommune lederatferd på en eller annen måte, og på vegne av det offentlige opp i mot ulike brukere. En sentral og viktig oppgave for lederne og medarbeiderne i Bjugn kommune er å ivareta bidrag - og belønningsbalansen slik at de ulike interessenters gis en følelse og oppfattelse av at det er samsvar mellom det bidrag de yter og den belønning som mottas.

Belønninger trenger nødvendigvis ikke å dreie seg om penger eller andre økonomiske goder, det er vel så viktig at medarbeideren føler seg sett og involvert gjennom å få mulighet til å delta og uttale seg i de ulike utviklingsprosesser i enheten/kommunen.

Internasjonalt kjennetegnes NPM ved at det en skeptisk holdning til interesseorganisasjonene (Olsen 1996) og han sier videre at arbeidstakerorganisasjonen i det offentlige oppfattes som en bremsekloss i moderniserings- og fornyelsesarbeidet og at de først og fremst er opptatt av særinteresser. Imidlertid er det gjennom den norske samarbeidstradisjon har den norske NPM – bølgen vært mer tilpasset og i forståelse med interesse- og arbeidstakerorganisasjonene.

De tillitsvalgte er gjennom hovedavtale og hovedtariffavtale gitt en sentral rolle gjennom arbeidslivets partssamarbeid å påse at arbeidstakernes belønninger er i forhold til bidraget blant annet gjennom å representere sine medlemmer under forhandlinger, drøfting og lønnsforhandlinger med arbeidsgiver. I begge disse sentrale avtalene refereres det til ord og uttrykk som gjenspeiler NPM – tenkningen, eksempelvis som det fremgår av HA § 1-4 at målsettingen med utviklingsarbeidet er å gi innbyggerne best mulig service ved å oppnå høyest mulig kvalitet og forbedret faglig standard på tjenestene ved riktig bruk av økonomiske, menneskelige og politiske ressurser. Her blir NPM – komponentene brukere, kvalitet, økonomi og politiske forhold påpekt i en og samme setning. Videre fremkommer et annet NPM – element nemlig uttrykket "Konkurransedyktig" i paragrafens andre avsnitt. For øvrig vil flere NPM komponenter fremkomme i diskusjonen nedenfor.

I tillegg er arbeidsgivers og arbeidstakers plikter regulert i arbeidsmiljøloven (aml). Respondentene for tillitsvalgte meddelte at de i all hovedsak var godt fornøyd med innholdet og hyppigheten med hensyn til sine møter/samspill med kommunens overordnet ledelse men mente at samspillet kunne bli bedre på enhetsnivå, dvs mellom enhetsleder og plasstillitsvalgte.

Under felles forord i hovedavtalen står det at de sentrale parter har inngått denne hovedavtalen med det formål å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene på alle nivåer. Hovedavtalen skal være et godt virkemiddel for å sikre og legge til rette for gode prosesser mellom partene og for en positiv utvikling av kvalitativt gode tjenester i kommuner, fylkeskommuner og bedrifter med tilknytning til kommunesektoren. Samarbeidet må baseres på tillit og gjensidig forståelse for hverandres roller.

Videre fremgår det at det er avgjørende for et godt resultat at de ansatte og deres organisasjoner involveres så tidlig som mulig når omstilling og reformer skal gjennomføres. Det vil si at samspillprosessen skal starte så tidlig som mulig. Tjenester av god kvalitet og tilpasset brukernes behov forutsetter gode prosesser og medvirkning. Hovedavtalen skal gjennom ordningen med tillitsvalgte gi arbeidstakere reel innflytelse på hvordan

arbeidsplassen skal organiseres og hvordan arbeidsmetodene skal utvikles, slik at dette bidrar til en fleksibel og brukervennlig tjenesteyting.

Når det gjelder kommunalvirksomhet og som er en instruksjon føring til Bjugn kommune er det presisert følgende:

Hovedavtalen skal innenfor rammen av det lokalpolitiske demokrati bidra – gjennom godt samarbeid, medbestemmelse og medinnflytelse – til en omstillingsdyktig og serviceinnstilt kommunesektor til beste for innbyggerne.

Målet er gjennom videreutvikling av kommunesektoren å gi tjenester av høy kvalitet, skape trygge arbeidsplasser med meningsfylt arbeid og et godt arbeidsmiljø. Partene er enige om at godt samarbeid og samspill mellom arbeidsgiver og de tilsatte og deres organisasjoner er en forutsetning for å få dette til. Evnen til åpen dialog og samspill og vilje fra begge parter vil i stor grad være avgjørende for om man lykkes.

Kommunesektoren er i stadig endring. Innbyggerne og brukerne har økende forventninger til tjenestene. Dette gjelder så vel omfang som kvalitet og tilgjengelighet, og stiller arbeidsgiver, de ansatte og deres organisasjoner overfor nye utfordringer med hensyn til samarbeid og samspill. Innenfor rammen av vedtatte økonomiske og politiske mål vil et godt samarbeid være av avgjørende betydning for utvikling av tjenestene. Partene er enige om at det er viktig for gode forhold på arbeidsplassen at samarbeidet (les: samspill) mellom kommunen og de tillitsvalgte foregår i rasjonell og betryggende former.

Målsettingen er at eventuelle problemer som måtte oppstå i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker skal søkes løst gjennom ordninger med de tillitsvalgte. Partene er derfor enige om betydningen av et godt fungerende tillitsvalgtapparat med klare linjer og fullmakter (samspillregulerende formål). De tillitsvalgte skal ha forholdene lagt til rette slik at de kan ivareta sine oppgaver etter de retningslinjer som er fastsatt i hovedavtalen. Medbestemmelse og medinnflytelse skal utøves effektivt og rasjonelt og være tilpasset kommunens organisering.

Når det gjelder former for medbestemmelse skal dette utøves ved representasjon i lovbestemte og andre utvalg og gjennom ordningen med tillitsvalgte. Jeg vil i denne sammenheng trekke frem to utvalg der samspill utøves, det ene er administrasjonsutvalget der samspill mellom politisk nivå og arbeidstakerorganisasjonen/vernetjenesten utøves, og det andre er arbeidsmiljøutvalget der administrativt nivå og arbeidstakerorganisasjonen/vernetjenesten møtes.

Det skal i alle kommuner opprettes et eller flere partssammensatte utvalg for behandling av saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte med mindre partene avtaler at slike saker skal behandles på en annen måte. I Bjugn kommune er dette administrasjonsutvalget som består av 5 medlemmer fra formannskapet og 2 medlemmer fra arbeidstakerorganisasjonene. Administrasjonsutvalget foreslår og behandler overordnede retningslinjer for kommunens personalpolitikk for endelig politisk behandling i kommunestyret. Her vil samspillet dreie seg om å drøfte kvalitets-, fornyings- og utviklingstiltak, oppfølging og implementering av nasjonale vedtatte former, resultater fra KS sine kontakter med statlige myndigheter samt oppfølging av saker fra sentralt kontaktmøte. Her kan det synes som om at flere av NPM tenkningens elementer utgjør en vesentlig del av samspillet der endringen i samspillet synes å ha blitt påvirket og forankret i sentrale forhold noe som fordrer et samspillinnhold som innholdsmessig blir på et overordnet nivå i det lokale samspillet med hensyn til eventuelle endringer som vil berøre lokal tjenesteproduksjon og medarbeiderne.

Det er arbeidsmiljøloven som har bestemmelser vedrørende arbeidsmiljøutvalg når det gjelder opprettelse og oppgaver med er også et eget punkt i hovedavtalen. Bjugn kommunes arbeidsmiljøutvalg gjennomfører 4 faste møter hvert år der hovedfokus er saker knyttet til arbeidsmiljøet. Fast på agendaen er kvartalsvis sykefraværstatistikk og saker fra hovedverneombud. Det er 5 representanter fra arbeidsgiver og 5 representanter fra arbeidstakerorganisasjonene samt hovedverneombud som utgjør arbeidsmiljøutvalget. Ledervervet ivaretas av partene med 2 års intervall. Samspillet består i at arbeidsmiljøutvalget skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i virksomheten. Utvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet, og nøye følge utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd. Det kan synes om samspillet i arbeidsmiljøutvalget er systematisert i Bjugn kommune gjennom antall møter og møtenes innhold. Det kan videre tyde på at mye av utviklingsarbeidet i forbindelse med arbeidsmiljø har sin administrative forangring i utvalget, noe som synes å ha påvirke samspillinnholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene i kommunen. Det var flere av respondentene som trakk frem arbeidsmiljøutvalget som en viktig samspillarena med hensyn til å utvikle et godt arbeidsmiljø.

Det vil føre for langt å ta tak i alle forhold i hovedavtalen som er med på å regulere samspillet mellom leder og medarbeider, men jeg finner det naturlig med bakgrunn i forskningsspørsmålet å si noe om omstilling og utvikling, omorganisering og konkurranseutsetting da dette er sentrale forhold innen NPM – tekningen og vil ha direkte føringer for hvordan Bjugn kommune ivaretar og utvikler sitt samspill.

Som det fremgår av hovedavtalen er målsettingen med omstillingsarbeidet å gi innbyggerne best mulig service ved å oppnå høyest mulig kvalitet og forbedret faglig standard på tjenestene ved riktig bruk av økonomiske, menneskelige og politiske ressurser. Her er det partenes forutsetning at omstillingsarbeidet tar utgangspunkt i virksomhetens behov for utvikling og skal medvirke til å gjøre offentlig virksom konkurranse dyktig så vel faglig som økonomisk. Noe som stiller krav til lederne på alle nivå om et særlig ansvar med hensyn til samspill og til medarbeiderne om å ta et medansvar i de ulike prosesser slik at videreutvikling av Bjugn kommune lar seg gjennomføre uten for mye støy og misnøye.

Når det gjelder omorganisering skal arbeidsgiver så tidlig som mulig informere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd, det vil si foreta en aktiv handling for å få igangsatt samspillprosessen, når det gjelder:

- Omorganisering/omlegging av driften.
- Rasjonalisering/driftsinnskrenkning som kan få sysselmessige konsekvenser.
- Informasjonsprosedyrer, sammensetning av ad hoc-grupper, bestemmelser om tidsplan, prosedyrer ved nedbemanning/oppsigelse, prosedyrer ved utlysning/kunngjøring av nye stillinger og mulige alternative løsningsmodeller ved avgang (som for eksempel bruk av AFP, utdanningspermisjon/stipend, etterlønnsordning).

Skal Bjugn kommune vurdere å konkurranseutsette deler av sin virksomhet sier hovedavtalen at arbeidstakerorganisasjonen skal være representert i administrative ad hoc-grupper som utreder mulig konkurranseutsetting og før kommunen fatter vedtak om konkurranseutsetting av en eller flere tjeneste skal den enkelte arbeidstakerorganisasjon gis anledning til å uttale seg skriftlig for besluttede organ.

Hovedavtalen sier også noe om opplæring og oppfølging der partene sammen og hver for seg skal sørge for en kontinuerlig oppfølging og opplæring av ledere og tillitsvalgte, med sikte på en felles forståelse av Hovedavtalens intensjoner. Det presiseres videre at det skal blant annet drøftes erfaringer knyttet til samarbeidet mellom de tillitsvalgte og Bjugn kommune om den praktiske tilretteleggingen av dette arbeidet.

Hovedtariffavtalen (HTA) i KS – området gjelder for kommunale arbeidstakere i et fast forpliktende arbeidsforhold med en på forhånd fastsatt arbeidstid. Bjugn kommune har med bakgrunn i HTA utarbeidet en lokal lønnspolitikk som er gjort kjent for alle ansatte. Noe som jeg tolker som en konsekvens av NPM - tenkningens bruk av styringspraksis fra privat sektor. Disse er utformet etter drøftinger med de ansattes organisasjoner i kommunen og ble vedtatt av Bjugn kommunestyre. Det er videre Bjugn kommune som arbeidsgiver som har ansvaret for gjennomføring av lønnspolitiske drøftinger og forhandlinger og som innkaller partene til drøftings- og forhandlinger. Flere respondenter viste til de lønnspolitiske retningslinjene som

endringer vedrørende det interne samspill mellom leder og medarbeider. Både endringer knyttet til sammensetning av arbeidsgivers forhandlingsutvalg fra et politisk til et rent administrativt utvalg og til den enkelte leders medvirkning i forhandlingene ble påpekt endringsfaktorer med hensyn til samspill mellom leder og den enkelte medarbeider. Innholdet i drøftingsmøtene har som formål å skape forutsigbarhet og reelle forhandlinger mellom partene. Evaluering av tidligere forhandlinger og tilstrebing av enighet om kriterier er sentrale elementer under drøftingsmøtene. Det kan synes som om økt involvering av leder har endret både politikerens og tillitsvalgtes tradisjonelle rolle under de lokale forhandlingene i kommunen. Denne utvikling berører flere av komponentene i NPMs doktrine som vektlegging og fokus på lederrollen og delegasjon av myndighet samt at det er blitt et skille og klarere avgrensning mellom politisk og administrativ ledelse når det gjelder detaljnivået i lønnsfastsettelsen til den enkelte ansatte.

Hovedtariffavtalen og hovedavtalen som gjelder for Bjugn kommune er et resultat av forhandlinger mellom de sentrale parter i arbeidslivet der Bjugn kommune har mulighet til å påvirke gjennom å delta på KS sine ulike strategiske arenaer og som hørings/uttalelsesinstans. Begge disse avtaler er institusjonelt forankret og utgjør et viktig utgangspunkt for samspillet intern i kommunen. Medarbeidersamtaler tolker jeg til å være, til tross for noe varierende tilbakemelding vedrørende gjennomføring og oppfølging, et innarbeidet system som institusjonelt forankret og utgjør en viktig del i personaloppfølgingen i Bjugn kommune.

Når det gjelder hovedtariffavtalens og hovedavtalens er det innhold er det flere elementer som er gjenkjennbart innenfor NPM – tenkningen og som påvirker samspillet i Bjugn kommune. Allerede innledningsvis i hovedavtalen pekes det på viktigheten av at medarbeiderne involveres så tidlig som mulig når omstilling og reformer skal gjennomføres. Det pekes videre på at tjenestene skal ha god kvalitet og være tilpasset brukerne. Et annet forhold som kan relateres opp i mot NPM tankegang er at medbestemmelse og medinnflytelse skal utøves effektivt og rasjonelt, og være tilpasset kommunens organisering. Det pekes på hvordan samspill skal ivaretas vedrørende effektiviseringstiltak som omstilling for å gi innbyggerne best mulig service med hensyn til å oppnå høyest mulig kvalitet og faglig standard på tjenestene, omorganisering med tanke på å rasjonalisere driften og til slutt ved konkurranseutsetning.

NPMs fokus på en mer desentralisert lokalt lønnsystem synes å bli gjenspeilt i hovedtariffavtalens bestemmelser der at lønnsystemet i kommunal sektor forutsetter en lokal lønnspolitikk som må gjøres kjent for alle ansatte og at det pålegger arbeidsgiver å ta initiativ til regelmessig revidering av lokal lønnspolitikk. Det pekes videre på at det må være en sammenheng mellom virksomhetens mål og den lokale lønnspolitikken og at det forutsettes at



lønn benyttes som et personalpolitisk et personalpolitisk virkemiddel. Noe som jeg velger å tolke for å ligge innefor NPMs intensjoner.

Det kan synes som om det i hovedsak er samspill mellom leder og medarbeider som er den gjennomgående samspillarena som er blitt beskrevet ovenfor. Samspillet mellom det vertikale ledernivå og horisontale ledernivå synes å komme til uttrykk i forbindelse med lederutviklingen, arbeidsgivers selvstendige gjennomgang i forbindelse med hovedavtalens bestemmelser og leders lønnsinnspill på egne medarbeider vedrørende lokale forhandlinger.

#### **6.2.4 Samspill og styring**

I Bjugn kommune er det rådmannsnivået, enhets- og stabsledere som innehar, ivaretar og utøver den formelle lederrollen, det vil si at det er disse lederne som innehar det overordnede personal- og økonomiansvar. Innenfor NPM – tenkningen fremstår ledelse som en sentral komponent der det uttrykkes at ledelse skal være noe mer enn å administrere, noe som var et kjennetegn ved de typiske hierarkisk oppbygde organisasjoner. Lederen skal innenfor NPM være en aktiv og myndiggjort medspiller i organisasjonen og inneha kompetanse og ferdigheter til å mestre en kontinuerlig endring og utvikling av egen organisasjon, noe som Erik Johnsen (1995) omtaler som ledelsesmiljøets nøkkelaktiviteter.

Rådmannen uttalte blant annet følgende i forbindelse med samspill og ledelse:

*"Ledelse dreier seg om å være til disposisjon for medarbeidere ved behov - med dialog og hjelp som sentrale elementer - lederen er den gode rådgiveren".*

Erik Johnsen (1995:34) har et fjerde bud for å få ledelsesprosessen til å fungere, "Å målsette er å komme til gjensidig forståelse for hvor vi sammen skal hen. Det betyr at det må settes mål for den daglige drift, den nødvendige tilpasning og den ønskede utvikling for hver interessent og organisasjonen som helhet. Bjugn kommunes legitimitet er et sentralt og viktig poeng, og for å skaffe seg denne legitimitet må Bjugn kommune tilpasse seg de samfunnsmessige forventninger fra sine omgivelser. For Bjugn kommunes ledere og medarbeidere betyr dette at de sammen må utarbeide mål og bli enige om i hvilken retning enheten skal utvikle seg. Flere organisasjonsoppskrifter i NPM er institusjonaliserte standarder som foreskriver hvordan organisasjoner bør utformes, Balansert målstyring er et eksempel på en slik institusjonalisert standard, og er i følge Røvik (1998) en komponent av flere i arbeidet med å utforme en hel kompleks organisasjon.

Jeg har under dette avsnittet valgt å se på følgende styringsdokumenter i Bjugn kommune, kommuneplanen med vekt på den strategiske del og balansert målstyring med vekt på styringskortene og delegasjon. Min avgrensning er med bakgrunn i en vurdering av at etter en

gjennomgang er disse som har flest samspillregulerende komponenter. Videre har jeg diskutert de ulike samspillarena der elementer av styring synes å foregå både vertikalt og horisontalt.

Kommuneplanarbeidet som har sin lovmessige forankring i kommunelovens § 5 og som pålegger kommunen å utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet, har også som ambisjon å samordne de nye styringsdokumentene med de sentrale lovpålagte dokumentene.

De viktigste styringsdokumentene for Bjugn kommune er:

- Kommuneplanens langsiktige del (Strategidokumentet og arealdelen).
- Handlingsprogrammet (4 år).
- Økonomiplanen.
- Årsbudsjettet.
- Årsberetningen.
- Styringskortene.

I kommuneplanens strategidokument som ble vedtatt av Bjugn kommunestyre den 28.06.05 er det beskrevet hovedmål for medarbeidere og organisasjon på følgende områder:

- Utvikling av organisasjonen
  - Utvikling av kommunens organisasjon skal skje gjennom en demokratisk prosess forankret i medvikning, dialog og med utstrakt delegering.
    - Tilpasse og befeste organisasjonen til de endringer som følger av endringer i interkommunalt og regionalt samarbeid.
    - Styrke fellesskapsfølelsen for å bevare arbeidsmiljøet i en omstrukturingsfase.
- Administrativ ledelse
  - En administrativ ledelse som tar ansvar for å utvikle et lærende miljø som sikrer medarbeiderne faglig og personlig vekst.
    - Myndiggjøre medarbeidere med god nok kompetanse.
- Medarbeiderne
  - Medarbeidere som samhandler i samsvar med kommunens verdiplattform.
    - Medarbeidere gis gode muligheter for faglig utvikling for å kunne utføre sine tjenester med høy kompetanse.
    - Medarbeidere som viser nødvendig respekt og initiativ ovenfor brukerne og sikrer rask, kompetent og gode tilbud ovenfor brukerne.
    - Medarbeidere som samarbeider åpent med sine kollegaer i en skapende og god atmosfære.

Med bakgrunn i ovennevnte hovedmål er det etter min vurdering flere elementer som jeg gjenkjenner med bakgrunn i NPM sine doktriner/komponenter. Når det gjelder utvikling av Bjugn kommune som organisasjon er demokrati elementet fremhevet eksplisitt med

medvirkning (samspill), dialog (samspill) og delegering som resultat. Innen for NPM fremgår dette i et ønske og fokus på brukermedvirkning, delegasjon og spredning av makt samt et fokus på myndiggjøring og ansvarliggjøring av både ledere og medarbeidere. Dette fordrer ulike samspillarena internt i Bjugn kommune med ulik innhold og mellom ulike deltaker. På det vertikale plan skjer samspillet mellom politisk og administrativt nivå i forbindelse med prosessen i forbindelse med utarbeidelse av saksfremlegg til politisk behandling, budsjettarbeidet og tertialrapportering/årsberetning. På det horisontale plan skjer samspillet på ledermøtet som avholdes månedlig og på andre lederarena der de formelle lederne møtes, og til slutt et samspill mellom leder og medarbeider/tillitsvalgt. Innenfor hovedmålene som er knyttet til administrativ ledelse og medarbeidere vektlegges forhold som myndiggjøring, kompetanse og effektivitet noe som også vektlegges innen NPM eksempelvis innenfor endringsledelse, kompetanseutvikling og selvstendige rammestyrte enheter med fokus på økonomistyring. Som ovenfor vil dette kreve et utstrakt og endret samspill og innhold mellom de ulike nivåene i Bjugn kommune. Antall ledermøter har siden 2007 økt fra 2 til 12 samt at innholdet har endret karakter, ledermøtet skal i prinsippet gi råd og veiledning til rådmannsfunksjonen som skal fatte beslutninger. Informasjonselementet i møtene har derfor blitt nedtonet.

Gjennom de senere år har Bjugn kommune gjennom egne prosesser utviklet sine styringsdokumenter på grunnlag av helhetlige vurderinger under begrepet ”Balansert målstyring” og evaluert sin funksjon gjennom blant annet en Common Assesment Framework (CAF) analyse. I Bjugn kommune målstyringssystem inngår dokumentet styringskort der perspektiver som samfunn, tjeneste, medarbeidere og økonomi står sentralt. I rådmannens styringskort for 2008 -2011 som danner grunnlag for enhetenes styringskort fremgår det følgende ulike mål for det enkelte perspektiv.

#### Samfunnsperspektivet

- Bjugn kommune er et fellesskap der folk ønsker å bo og arbeide, trives og føle trygghet. Bjugn kommune legger til grunn en vekst i folketallet i en 4-års perioden.
- Bjugn kommune er bevisst på betydningen av omdømmebygging i bred forstand for å være attraktiv som etableringskommune for bedrifter og som bokommune for vanlige innbyggere.
- Bjugn kommune er bevist på betydningen av folkehelsearbeidet.

#### Tjenesteperspektivet

- Implementering av internkontrollsystemet og krav til høy kvalitet i tjenesteproduksjonen.
- Kommunen skal yte en riktig, rask, kompetent og effektiv tjenesteproduksjon i samsvar med verdiplattformen, forvaltningsloven og offentlighetsloven.

- Entreprenørskap satt i system skal prege skolen.

#### Medarbeidere

- Medarbeidere som handler i samsvar med kommunens verdiplattform
- Kompetente ledere og medarbeider.

#### Økonomi

- Holde rammene.
- 4-årig plan- og budsjettthorisont.

Rådmannens styringskort er et resultat av en problemløsende prosess og samspill mellom rådmannsnivået og politisk nivå, dvs et vertikalt samspill mellom personer som har et formelt lederansvar i kommunen. Det kan tyde på at det er kommunens politiske nivå som gjennom denne prosessen har vedtatt overordnede prioriteringer gjennom en ressursallokering og ved å fastsette overordnede mål for kommunen. Dette er noe som NPM – tenkningen har fokus på, politikerne skal fastsette overordnede mål og rådmannen/enhetene skal ha fokus på å yte tjenestene som kommunen/enheten er etablert for å yte opp i mot brukerne.

Med bakgrunn i det overordnede styringskort skal den enkelte enhet utarbeide egne styringskort, det vil si at enhetens medlemmer må tolke, gjennom en problemløsende samspill, rådmannens overordnede målsettinger innenfor de ulike perspektiver og gjøre disse om til sine egne mål. Denne prosess ivaretas som Erik Johnsen (1995:79) omtaler som den gruppemessige lederadferd der det han peker på fire nøkkelaktiviteter som er særlig relevante med hensyn til å skape samspill og som bidrar til å avklare arbeidsdelingen i ledergruppen, og for leder og medarbeider. Et viktig parameter i dette arbeidet i Bjugn kommune er den økonomiske rammen som enheten har til disposisjon. Denne rammen setter begrensninger på operasjonaliseringsgraden av målene. I denne prosessen deltar enhetens leder i et samspill med sine medarbeidere, og som gir føringer til den enkelte medarbeiders ansvar for å bidra til å nå enhetens mål.

Flere respondenter uttrykte at arbeidet med styringskort ble utarbeidet av enhetslederen uten noen form for intern samspillprosess som involverte medarbeiderne i noen særlig stor grad. Som en respondent meddelte vedrørende involvering *"Nå har jeg utarbeidet styringskortet for vår enhet, og er noen interessert ligger den i ephorte"*. Det kan virke som om at arbeidet med styringskort blir en ledelsesaktivitet uten den nødvendige involvering og delaktighet fra medarbeideren. Dette forhold gjelder så langt jeg kan vurdere ikke ved alle enhetene, men respondentenes tilbakemeldinger tyder på at en mangel på involvering vedrørende en utarbeidelse av styringskort er såpass stort at samspillet mellom leder og medarbeider varierer fra enhet til enhet.

Bjugn kommune blir som alle organisasjoner daglig påvirket av både indre og ytre omgivelser, noe som også påvirker den enkelte medarbeiders atferd. Innenfor NPM ønske og

fokus på et mer desentralisert personalansvar med lokalt arbeidsgiveransvar for den enkelte leder og ledelse som ett sentral fokusområde ligger det etter min vurdering en nødvendighet og behov for Bjugn kommune å tilpasse eksisterende dokumenter samt utvikle nye for både ledere og medarbeidere i kommunen. Dette skaper forventninger fra omgivelsene til medarbeidere og dennes rolle. I følge Busch og Vanebo (2003:220) kan en rolle defineres som det sett av forventninger som er knyttet til en stilling eller utførelsen av en oppgave, og er andres forventninger til egen atferd. Derfor er det viktig at rolleforventningene er avklart, og som Busch og Vanebo (2003:221) sier vil dette skape trygghet og gi et grunnlag for et godt sosialt klima. Det er (Johnsen 1995:75) flere måter å skape rolleklarhet på. Først og fremst gjennom et gjennomtenkt og systematisk introduksjons- og opplæringsprogram.

Andre viktige verktøy for å skape rolleavklaringer på er stillingsbeskrivelser som også bidrar til bevisstgjøre og klargjøre medarbeiderens ansvar og oppgaver. Dette bidrar til at samspill utøves mellom leder og medarbeider slik at det skapes en samspillprosess rundt mål og løsning av disse. Bjugn kommune har ikke systematisk innført stillingsbeskrivelse for den enkelte medarbeider. Enkelte respondenter meddelte at enheten hadde startet opp arbeidet med stillingsbeskrivelser som en følge av et internt behov ved enheten og med bakgrunn i ”Lønnspolitiske retningslinjer” som ble vedtatt i kommunestyret i våren 2008. Det er imidlertid ikke gått ut en arbeidsordre til enhetene om at alle enheter skal utarbeide og innføre stillingsbeskrivelser for sine medarbeidere. Imidlertid uttrykker respondentene at den enkelte medarbeider kjenner sitt ansvarsområde og oppgaver. Etter min vurdering virker det som det enkelte medarbeiders bevissthet vedrørende eget ansvar og oppgaver ligger mer på et overordnet og egen tenkning rundt funksjon og rolle der utøvelsen har sin forankring i innarbeid, arvet praksis og sedvane. Den økende delegasjonspraksis som respondentene peker på som en vesentlig endring med hensyn til samspill tolker jeg å være et bidrag til rolleavklaring, også utlysningstekst for den enkelte stilling ble nevnt av respondentene som et viktig grunnlag for rolleavklaring.

Samtlige av respondentene svarte bekreftende på om det er avtalt individuell lederprofil, med ansvar for myndighet til å nå mål, og utdypet dette med blant annet å peke på at ansvaret er blitt mer klargjort gjennom økt delegasjoner, system rundt medarbeidersamtaler samt arbeidet med tertial og årsberetning. Dette fordrer en økt og en mer aktiv samspillprosess mellom ledere på den vertikale ledernivå slik at en ny form for dialog med hensyn til måloppnåelse. Det var ingen av respondentene som nevnte virksomhetsplaner eller stillingsbeskrivelser noe som kan tyde på at respondentene var mer opptatt av de overordnede systemer, eller oppfatter forhold rundt virksomhetsplaner og stillingsbeskrivelser som avklart og institusjonalisert i enheten og for den enkelte medarbeider gjennom andre interne rutiner og system uten at dette konkret ble uttrykt av respondentene.

I Bjugn kommune er det inngått lederavtaler mellom rådmannen og hans kommunalsjef og stabsledere og mellom kommunalsjefene og enhetslederne som i hovedsak ivaretar det vertikale samspillet. Dette synes å ha ført til en mer aktiv og strukturert dialog og samspill mellom ledelsesnivåene. Videre ned i organisasjonen gjelder systemet rundt medarbeidersamtaler som en ivaretagelse av samspillet mellom leder og medarbeider. Der synes som om innholdet tar for seg hele medarbeideren og ikke bare forhold som er knyttet til det arbeidsmessige. Et sentralt punkt i de senere år er at kommunes verdiplattform og betydningen av denne skal være på agendaen. Begge disse formene for samspill har et rolleavklarende element i seg, men følgende utfordring ble påpekt: *"Problemet ligger i at overordnet ledelse ikke får vite om konfliktmessige forhold tidsnok, noe som fører til at problemene får vokse seg større enn nødvendig"*.

Innenfor lederavtalesystemet er det en oppfølgingsprosess på individuell lederatferd med avtalte positive og negative konsekvenser for hver enkel leder. I medarbeidersamtalsystemet er den enkelte leder og medarbeider atferd også tema og utgjør et eget punkt, uten at det foreligger noe system for å korrigere uønsket atferd. En oppfølging ivaretas etter avtale mellom den enkelte medarbeider og leder. Det var flere respondenter som viser til den daglige kommunikasjon og samspill mellom leder og medarbeider som en alternativ måte å gi tilbakemelding vedrørende atferd på utenom de formelle samspillarena.

Til tross for at flere respondenter nevner kommunens styringssystem som en endring med hensyn til det interne samspill og at den enkelte leder har fått klarer ansvarsområder oppleves det ikke fra medarbeidernes respondenter at dette har ført til en endring eller bedring av det interne samspill mellom leder og medarbeider. Flere respondenter uttrykker også at arbeidet med tertialrapporter og årsberetning er en ledelsesaktivitet, uten en bred involvering av medarbeiderne, som en respondent uttrykte. *"Det kan virke som om ledelsen er mest opptatt av at budsjettet holdes og har ingen fokus på kvalitet og utvikling, dette forholdet er det medarbeideren som må ivareta"*.

Alle av perspektivene i rådmannens styringskort har etter min vurdering elementer av NPM-tenkning i seg, der brukermedvikning, delegasjon, kvalitet og effektivitet synes å bli gjenspeilt. Generelt ser jeg det som neppe tvilsomt at Bjugn kommune ønsker å bli mer strategisk med hensyn til å oppfylle sin samfunnsrolle med å innføre et ledelsessystem som balansert målstyring i kommunen, og som et bidrag for å nå sitt hovedmål jf nedenfor gjennom å målsette de ulike perspektiver i styringskortet.

*"Det legges vekt på å oppnå felles forståelse for sentrale og lokale rammebetingelser og kravet til en moderne og tidsmessig administrasjon som tar hensyn til arbeidstakernes plikter og rettigheter og til passer tilbudet innenfor gitte rammer. Det legges til rette for at innbyggerne som enkeltindivid, ut fra egne forutsetninger og ønsker, kan engasjere seg i utviklingen av kommunen. Både på det politiske og administrative plan skal kommunen preges*

*”I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?”*

---

*av åpenhet. Bjugn kommune legger vekt på et godt og tillitsfylt samarbeid med nabokommuner, fylkeskommunen og sentrale myndigheter. Omdømmebygging skal ligge i bunnen for all aktivitet i Bjugn kommune”*

Både moderniseringselementet, brukerfokuset, myndiggjøring og ansvarliggjøring samt økonomielementet er sentrale elementer i Bjugn kommunes styringskort og i NPM – tenkningen.

Hele hensikten med de reformer som har preget offentlig virksomhet gjennom NPM – tenkningen, og som synes å ha påvirket Bjugn kommunen har hatt som hovedstrategi å modernisere sektoren med målrettede endring (reformer) for å få alle nivåer i det offentlig til å fungere bedre, noe som Bjugn kommune har synliggjort i sitt hovedmål. Kommunens innbygger som brukere av de kommunale tjenestene er også spesielt løftet frem i hovedmålet, noe som blant annet gjenspeiler den demokratiske dimensjon med hensyn til å gi disse mulighet til å delta i kommunens utviklingsprosesser og derigjennom uttrykke sine meninger i en samspillsmessig prosess med kommunen.

Det kan tyde på, både med bakgrunn i tilbakemeldingen fra respondentene og ovennevnte mål, at brukerfokuset har vært en medvikende årsak til at avbyråkratisering har blitt gjeldene trend i Bjugn kommune. Dette ble begrunnet med følgende beskrivelser fra respondentene; serviceerklæringer innefor flere enheter er utarbeidet, noe som gir brukerne flere lovmessige rettigheter med klageadgang som en naturlig følge. Den enkelte medarbeider må oppfylle brukernes krav og forventninger på vegne av kommunen. Samtidig har Statens ønske gjennom ulike reformer hatt som mål å desentralisere og få til en raskere offentlig tjenesteproduksjon opp i mot brukeren noe som har ført til et økt kompetansekrav og effektivitet ved den enkelte enhet. For Bjugn kommune kan det tyde på at Statens ulike reformer de senere år har ført til et behov for en endring i den administrativ organisering, fra en tradisjonell hierarkisk styringsmodell til en mer flat styringsmodell. Alle disse komponentene fordrer og stiller økende grad av samspill i kommunen, både vertikalt og horisontalt.

Myndiggjøring, verdiledelse og selvledelse er i dag sentrale begreper i offentlig forvaltning og står sentralt innen NPM - tenkningen. Dette er ikke uttrykt eksplisitt i styringskortet med noe som jeg tolker å ligge implisitt i det uttrykte rundt ivaretagelse av arbeidstakerens plikter og rettigheter i hovedmålet og under medarbeiderperspektivet. Som nevnt i avsnitt foran er medvirkning, medbestemmelse og myndiggjøring sentrale elementer for kommunens ledere med hensyn til å nå fastsatte mål og overholde de kontrakter som inngås gjennom direkte og indirekte forhandlinger slik at det oppnås en balanse mellom bidrag og belønning. NPMs vektlegging av en resultatorientert ledelse kommer klart til uttrykk under økonomiperspektivet med målet om å holde de økonomiske rammene.

Mitt inntrykk både under intervjuene og i forbindelse med tolkningen av intervjuene er at flere av respondentene omtalte endringer med hensyn til styringsdokumentene som beviste tiltak fra kommunenes side. Noen knyttet disse endringene til administrative initiativ mens andre pekte mot initiativ fra politisk nivå.. Hvor initiativene til tilpasning og utvikling av Bjugn kommune kommer fra er etter min vurdering noe underordnet i denne sammenheng. Jeg velger å tolke disse uttalelsene at oppfatningen vedrørende arbeidet med styringsdokumentene at de har sin forankring i et bevisst ledelsesmessig strategisk tiltak og ikke som et lovmessig pålagt gjennom kommuneloven eller noe som har oppstått gjennom de ulike offentlige reformer/NPM, videre kan det tyde på at styringsdokumentene er blitt institusjonelt forankret i kommunen.

Mitt fokus er det interne samspill mellom leder og medarbeider men jeg ser det som nødvendig å påpeke at både leder og medarbeiderne i Bjugn kommune må begge ha sin oppmerksomhet både mot brukerne og de interne forhold i kommunen. Det betyr at Erik Johnsens (1995:47) betydning av språket og det funksjon vil være et sentralt moment i forbindelse med samspillet. I prinsippet er det Bjugn kommunes formelle leder som har hovedansvaret med hensyn til å ivareta bidrag - og belønningsbalansen ovenfor de ulike interessenter med hensyn til hvilken service og kvalitet som forventes av kommunens brukere og ivaretakelsen av egne medarbeideres krav og forventninger. Dette fordrer en samspillprosess mellom den enkelte leder og medarbeider med hensyn til å fastsette mål for den enkelte enhet og medarbeider, hvilke problemer eller utfordringer som er avgjørende å ivareta for å nå målene og til slutt hvilket språk som benyttes for å fremme ønsket kommunikasjon. Enhver medarbeiders, leders og organisasjons arbeidshverdag består av å bevege seg mellom drifts-, tilpasnings- og utviklingsoppgaver. Sett over et lengre tidsperspektiv må disse oppgavene samordnes både horisontalt og vertikalt i organisasjonen. Dette skaper et behov for samordningsarena for å analysere, samtale og prøve/feile/erfare for å fastsette de ulike mål.

På individnivå kan det med bakgrunn i flere respondenter tyde på at den enkelte medarbeider i Bjugn kommune er gitt myndighet og har de nødvendige fullmakter til å ivareta og treffe beslutninger på de daglige gjøremål de har ansvar for. Det kan også tyde på at den enkelte medarbeider gjennom styringssystemet, medarbeidersamtalssystemet og de formelle og uformelle møtearena innehar en klar bevissthet med hensyn til å fastsette egne individuelle mål både daglig i møte med brukerne og i et lengre perspektiv. Det at det i kommunens styringssystemer fremgår et klart brukerperspektiv på tjenestene vil jeg anta også har en korrigerende virkning med hensyn til de individuelle mål og egen ressursfordeling med hensyn til å ivareta det økende brukerfokus og brukervedvirkning. Videre meddeelte flere respondenter at det virket som om en økende myndiggjøring av medarbeiderne har ført til at medarbeiderne har blitt flinkere til å reflektere over ulike løsninger innenfor de daglige



*"I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?"*

---

problemstillinger som de møter uten å forespørre lederen om tillatelse. Som en av respondentene sa:

*"Når mine medarbeidere kommer inn til meg for å diskutere et problem ønsker de primært ikke at jeg skal komme med et svar for dem – men forventer mer at jeg skal være en rådgiver og samtalepartner".*

Flere respondenter mente at kommunikasjonen mellom leder og medarbeider var bedre nå enn da de begynte i Bjugn kommune. *"Jeg oppfatter medarbeiderne å ha et større og bredere fokus enn tidligere og er mer engasjert og involvert enn tidligere"* var en av uttalelsene.

Med bakgrunn i de ulike respondenter tilbakemeldinger velger jeg å tolke uttalelsene at følgende, i større og mindre grad, skjer på enhetsmøtene. På enhetsmøtene møtes alle medarbeiderne og leder for å diskutere enhetens ulike problemer og utfordringer med bakgrunn i enhetens styringskort og den enkeltes ansvarsområde. I denne prosessen skjer det en integrasjon mellom enhetens medlemmer og samspill oppstår. Den enkelte medarbeider bringer inn fra sitt ståsted sin faglighet, kunnskap og ulike problemstillinger som sammen med gruppens øvrige medlemmer danner et utgangspunkt for en analyse- og synteseprosess. Denne prosessen ble uttalt fra respondentene som helt nødvendig for at lederen og medarbeideren skal få et helhetlig bilde av enhetens og den enkeltes status med hensyn til å nå både egne mål og de overordnede mål.

Når det gjelder samhandling mellom medarbeidere med formelt lederansvar og topplerne nevner flere respondenter det månedlige ledermøtet som en viktig og forholdsvis ny arena for samspill der det blant annet flere respondenter betrakter ledermøtet som en arena for samhandling, og det ble av flere respondenter uttalt at gruppens medlemmer fremsto som åpne og samhandlende, og at inntrykket var at medlemmene ikke har noen form for egen agenda eller kjepphester. Det som spesielt ble uttalt var: *"På ledermøtet får vi innsikt i hva de andre enhetene holder på med og det viser seg ganske ofte at jeg registrer at andre ledere har de samme utfordringer som jeg selv har som leder på flere områder"*.

Med bakgrunn i respondentenes tilbakemeldinger velger jeg å tolke at Bjugn kommune har etablert et system der ledere og medarbeider møtes og der ledere på både det horisontale og vertikale nivå møtes for å diskutere mål, problemer på en slik måte at et språkskapende samspill er dannet. Med bakgrunn i NPMs tenkning i forhold til en mer effektiv organisering av offentlig sektor med en flat organisasjonsstruktur som resultat, og med rammestyrte selvstendige resultatenheter kan det virke som Bjugn kommune har vært bevist dette forhold gjennom en etablering av hyppige enhetsmøter og det månedlige ledermøtet og at disse møtearenaene er i ferd med å bli institusjonelt forankret i kommunen.

Respondentenes uttalelser vedrørende medarbeidersamtaler tyder på at det er stor forskjell mellom den enkelte enhet med hensyn til å praktisere, gjennomføre og følge opp innholdet i medarbeidersamtalen. Noen respondenter uttaler at det ikke er noen systematisk gjennomføring av medarbeidersamtalene ved enkelte enheter, slik at kommunikasjon og samspillet mellom leder og medarbeider ikke blir ivarettatt på en tilfredsstillende måte, mens andre respondenter meddeler at medarbeidersamtaler gjennomføres årlig og fungerer i henhold til intensjonen både med hensyn til gjennomføring og oppfølging. Mitt inntrykk er at denne forskjell har sin bakgrunn i antall medarbeidere ved enhetene og derigjennom forskjell i den enkelte leders kontrollspenn og handlingsrom.

Videre nevnes det også fra flere respondenter at kommunens delegasjonsreglementer og endring av den administrative organisering har ført til at medarbeiderne er blitt mer myndiggjort med utvidede fullmakter med hensyn til å ta selvstendige beslutninger opp i mot den enkelte bruker, gjennom en samspillsmessig gjennomgang og dialog mellom leder og medarbeider. Det kan med bakgrunn i tilbakemeldingene fra respondentene at både ledere og medarbeidere forstår sitt ansvar med hensyn til å ta opp saker på eget initiativ dvs starte en samspillprosess, noe jeg velger å tolke som at de er myndiggjorte og bevist "ledere" noe som også kan tilskrives NPMs vektlegging av en mer resultatorientert ledelse. Det kan synes som om at lederen i Bjugn kommune er bevist at resultat oppnås sammen og i samhandling med egne medarbeider, med andre ord som et forpliktende samspill om mål og midler.

En annen endringen som de fleste respondentene påpekte vedrørende endring i samspillet var en økning i antall møter mellom leder og medarbeider. Årsaken til dette var i følge respondentene både ut i fra et behov fra lederen, men også etterspurt og ønsket fra medarbeiderne. Det ble også påpekt at flere praktiske problemstillinger knyttet til driftsmessige forhold ble tatt i et daglig og fortløpende samspill når situasjonen krevde det utenom de fastsatte møtetidspunktene. Initiativtakerne til disse samspillmøtene var like ofte medarbeiderne som lederen, og innholdet kunne både være av driftsmessig og utviklingsmessig karakter og mellom medarbeider og medarbeider og leder og medarbeider. De mest sentrale og regelmessige brukte samspillarena som respondentene nevnte, og som jeg vil ta utgangspunkt i det videre kapitlet, var interne møter i enheten, møter med tillitsvalgte og medarbeidersamtaler.

De interne enhetsmøtene ble av flere respondenter omtalt som en viktig samspillarena der det gjennom de siste år har utviklet seg en økende kvalitet på samspillet mellom lederen og medarbeideren. Hyppighet og innhold for enhetsmøtene varierte noe men samtlige respondenter med lederansvar meddelte at det ble avholdt enhetsmøter ved sine enheter der samspill ble utøvd. I tillegg til å diskutere aktuelle driftssaker for egen enhet er min oppfatning at innholdet på enhetsmøtene bar preg av informasjon om beslutninger og saker fra

ledermøtet og aktuelle politiske beslutninger som hadde faglig eller personalmessig betydning for enheten eller enhetens medarbeidere. Det ble videre påpekt fra noen respondenter at beslutningene som nå ble tatt i enhetsmøtene var med bakgrunn i en diskusjon og dialog mellom leder og medarbeider mot tidligere som en meddelelse av politisk beslutninger/føringer. Respondentene meddelte, med et unntak, at deltakerne på enhetsmøte var ansatte ved enheten, dvs at alle hadde mulighet å møte lederen og lederen sine ansatte. Respondenten fra den største enheten meddelte at intern møtevirksomhet var av praktiske grunnet organisert på en annen møte enn de mindre enhetene kommunen.

Det ble imidlertid påpekt fra noen respondenter at flere medarbeidere i de senere år har uttrykt frustrasjon vedrørende manglende samspill og dialog med sin leder. Det kan virke som om at et økende krav om effektivitet i tjenesteproduksjonen og nedgang i ressurstilgangen både økonomisk og personellmessig har ført til at lederne har blitt "usynlige" og lite tilgjengelige for samspill. De få gangene det ble avholdt møter i enheten bar disse mer preg av å være rene informasjonsmøter uten rom samspill med hensyn til dialog og diskusjon mellom leder og medarbeider. Om dette er et resultat av den administrative organisering i kommunen gjennom NPM – tenkning eller den enkelte leders personlige lederegenskaper ble ikke uttalt av respondentene. Imidlertid er det ikke usannsynlig at Bjugn kommune som andre kommuner som har flatet ut sin organisasjonsstruktur har blitt rammet av en av de utfordringer som er knyttet til flatere strukturer, nettopp det forhold at mange enhetsleder drukner i administrative oppgaver til fortregning av faglige oppgaver og et ledelsesmessig samspill.

Min tolkning av ovennevnte er at Bjugn kommune har både formelle og uformelle system som bidrar til å avklare rollene til den enkelte medarbeider og som skaper samspillarena mellom leder og medarbeider og mellom det vertikale ledelsesnivå. Om disse rolleregulerende tiltak har sin påvirkning av NPM er noe vanskelig å tolke med sikkerhet. Imidlertid kan det synes som om at NPM har hatt en indirekte påvirkning med hensyn til å utvikle og innarbeide disse systemene i Bjugn kommune. Det kan også synes som om de ulike system både de formelle og uformelle er forankret både kulturelt og gjenspeiler kommunens organisasjonsstruktur i sin form og innhold. Når det gjelder de formelle systemer synes det klart at de har en forankring i et ledelsesmessig strategisk med bakgrunn i kommunens styringssystem.

#### **6.2.5 Motspill og opportunistisk atferd**

Samspill eller interaksjon mellom leder og medarbeider kan av ulike årsaker bli vanskelig med den følge at samspillet ikke fungerer. I de tilfeller der leder og medarbeider er bevist sin lederatferd løses dette ved åpen kommunikasjon og respekt for hverandre. I motsatt fall vil motspill oppstå der felles oppfattelse av mål og hvordan disse nås ikke er til stede. Innefor NPM er tankegangen at leder og medarbeider må sees som en prinsipal og agentrelasjon noe

som kan sees som etter resultat av NPM tenkningen runde mål- og resultatstyring, brukermedvirkning, delegasjon og myndiggjorte og kompetente medarbeidere.

I Bjugn kommune strategidokument 2005 – 2015 er hovedmålet under punktet utvikling av kommunens organisasjon at det skal skje gjennom en demokratisk prosess forankret i medvikning, dialog og med utstrakt delegering. Videre står det som et eget punkt under hovedmålet administrativ ledelse at målet er å myndiggjøre medarbeidere med god nok kompetanse. Rådmannens styringskort og kommunens delegasjonsreglement gir også føringer for den enkelte leders handlingsrom. Enhetslederne skal med bakgrunn i rådmannens styringskort og budsjettramme utarbeide styringskort/mål for egen enhet.

Respondentene svarer bekreftende på at det er avtalt klare ansvarsområder for den enkelte leder med hensyn til ansvar for og myndighet til å nå mål. Imidlertid påpeker hovedtillitsvalgte at det varierer fra enhet til enhet i hvor stor grad den enkelte medarbeider er med i prosessen med hensyn til å utarbeide styringskortene ("hidden information"). Etter min oppfatning er det vesentlig at kommunens ledere (prinsipalen) er bevist at en videredelegering/myndiggjøring kan føre til at medarbeideren (agenten) kan utnytte disse endringer til egen fordel. Et annet forhold som også forsterker behovet for å inneha en bevissthet rundt dette er at virksomhetsplanlegging og stillingsbeskrivelser ikke er innarbeidet som en del av BM i kommunen. Imidlertid uttalte enkelte respondenter at de hadde utarbeidet egne interne systemer for arbeidsfordeling, planlegging og kontroll. Foruten tertialrapportering og årsberetning er det ingen annen arena der måloppnåelse rapporteres. I det månedlige ledermøte er det ingen rapportering fra enhetslederne til rådmannen hva måloppnåelse angår, slik at rådmannen må stole på at den enkelte enhetsleder gjennom de obligatoriske rapporter yter tilstrekkelig innsats og benytter tilgjengelige ressurser riktig for å nå oppsatte målene ("hidden action").

Det er stor grad av spesialkompetanse hos de fleste av medarbeiderne i Bjugn kommune noe som også er uttalt mål om økt myndiggjøring og delegering har bidratt til. Enhetslederen må stole på at medarbeideren bruker sin spesialkompetanse for å nå enhetens mål og ikke har egne mål som fraviker fra disse ("Ulik målstruktur"). Det at det ikke forfinnes et system for virksomhetsplanlegging og stillingsbeskrivelser fordrer at det er en stort tillitsforhold mellom leder og medarbeider.

Respondentene svarer at det har vært lite motspill ved egen enhet men peker på at det har oppstått situasjoner der ønske om å yte god service er så stor at dette har ført til feil beslutning og ressursbruk slik at det har vært nødvendig med koordinerende tiltak for å rette opp feilen, og at dette blant annet har sin årsak i at det er små forhold i kommunen, alle kjenner alle, ("ulik risikoaversjon"). Respondentene sier at det er de ulike brukere som meddeler

oppståtte feil/lovnader fra medarbeideren og at det tilfeldig oppdages. Et annet forhold som kan oppstå gjennom at medarbeideren har opparbeidet seg en spesialistkompetanse i forhold til lederen er at medarbeideren ved sin kontakt med brukeren får førstehåndsinformasjon vedrørende ulike forhold noe som lederen ikke har og som ikke blir meddelt fra medarbeideren ("asymmetrisk informasjon").

Ved at det ikke er innført et system for virksomhetsplanlegging og stillingsbeskrivelser kan det virke som om det ikke alltid er sammenfallende mål og interesser mellom lederen og medarbeideren, denne oppfatningen kan også underbygges med uttalelsene fra hovedtillitsvalgte som påpeker ulik og til dels liten medvirkning for medarbeideren med utarbeidelsen av enhetens styringskort.

Åpen uenighet og motsetninger er nødvendig i alle organisasjoner og det er ofte akseptert og legitimt å ha fokus på egen enhet og egne arbeidsoppgaver. Det er først når medarbeideren med sin informasjon i det skjulte arbeider mot egne definerte mål og utnytter sitt handlingsrom at opportunistisk atferd oppstår. Av ovennevnte ser jeg at det kan foreligge et grunnlag for at et resttap er til stede ved den enkelte enhet, og for kommunen som et hele, ved at medarbeideren handler på en annen måte enn enhetslederen ville ha med samme informasjon for å ivareta enhetens mål.

Det at respondenter gir uttrykk for lite motspill tolker jeg har sin forklaring i at det ikke forefinnes noe enhetlig system for å måle den enkelte medarbeiders resultatoppgåelse. En annen forklaring kan være at et stort antall av medarbeiderne har arbeidet sammen i en årrekke og kjenner hverandre både jobbmessig og privat. Som en av respondentene sa *"Du må være klar over at flere av oss har jobbet sammen i nesten 25 år og har kjent til hverandre siden barndommen"*. Systemet som respondentene omtaler som medspillarena er medarbeidersamtaler og enhetsmøter samt arenaer som fremgår av lov og avtaleverk. Det daglige samarbeid og problemløsning uttrykkes også av flere som kanskje den viktige samspillarena. Det uttrykkes fra flere at både den daglige uformelle arena og de formelle arena som enhetsmøter, arbeidsmiljøutvalg, forhandlings- og drøftingsmøter utgjør til sammen gode og nødvendige samspillarenaer.

Noen av respondent svarte følgende på spørsmålet om medspill:

*"Hos oss har vi en åpen dialog og intern møte en gang i uken der alle gis anledning til å påvirke sin arbeidsdag. Samtidig oppfatter jeg de månedlige ledermøtene som en arena for samhandling, og som gruppe betraktet tør alle si i fra. Min oppfatning er at ingen har en egen skjult agenda verken ved egen enhet eller blant oss ledere"*

*"I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?"*

---

*"Hos oss har vi flere arenaer, som møter mellom leder og tillitsvalgte, og møter i enhetens interne ledergruppe. Medarbeiderne blir involvert gjennom disse arenaene. Utfordringen er å få ansatte til å møte opp, de har ikke forstått forholdet rundt møteplikt"*

*"Det er flere arena der medspill kommer til uttrykk, men jeg føler at man må være veldig taktisk for å ta opp vanskelige ting. Det er alt for mange arena av uformell karakter som ikke oppleves som forpliktende, men uttaleser på disse arenaer brukes ved behov i andre sammenheng"*

Et sentralt spørsmål man kan stille seg er om NPM – tenkning med hensyn til delegasjon og myndiggjøring har ført mer eller mindre motspill i Bjugn kommune. Det kan synes med bakgrunn i respondentenes uttalelser at motspill og faren for motspill blir regulert gjennom arbeidet med balansert målstyring, i enhetsmøtene og i medarbeidersamtalen samt gjennom det daglige samspillet. Imidlertid vil det sannsynligvis alltid oppstå en eller annen form for motspill, bevist eller ubevist. Eksempelvis gjennom et ønske og krav om å være effektiv, serviceorientert og faglig i sin tjenesteutøvelse.

#### **6.2.6 Samspill og makt**

Erik Johnsen (1995:83) sier at maktspeillet mellom samarbeidende kolleger er både uunngåelig og hensiktsmessig for det ledelsesmessige samspill, og sier videre at dette betyr at den interne kommunikasjon mellom de ulike nivå både administrativt og politisk og mellom disse må fungere. Innefor NPM - tenkning utgjør spredning av makt et sentralt element. Jeg vil under dette avsnittet se på om NPM tenkningen har påvirket

Det kan synes som at samspillet mellom det politiske og administrative nivå har endret seg i Bjugn kommune i de senere år, noe som også flere av respondentene uttrykte. I kommuneloven fra 1992 fikk rådmannen en større råderett over interne organiske forhold noe som også komme til uttrykk i kommunens delegasjonsreglement der det fremgår at rådmannen i medhold til kommunelovens § 23 er gitt av kommunestyret myndighet til å ta avgjørelser i alle kurante saker. En sak skal alltid oppfattes som kurant når det foreligger retningslinjer for hvordan den skal behandles eller en har klar praksis for behandling av lignende saker. Dette betyr at NPM - tenkningens spredning av makt ut i organisasjonen er synliggjort i kommunens delegasjonsreglement. Dette betyr at rådmannens maktmessige forhold er blitt endret i forhold til det politisk nivå, der det kan synes som om at alle av Bolman og Deals (2007) maktkilder i større eller mindre grad er blitt påvirket og endret.

Flere respondenter viste til tidligere tider der politisk nivå var inne i flere saker og prosesser på detaljnivå, eksempelvis i ansettelsessaker og under det årlige budsjettarbeid. Denne maktforskivning synes å ha endret innholdet i samspillet mellom rådmannen og politisk nivå

der det uttrykkes fra respondentene at politisk nivå i dag diskuterer rådmannens budsjettforslag på et overordnet strategisk nivå før de fatter vedtak., noe som også gjenspeiler NPM – tenkningens ønske om et større skille mellom administrativt og politisk nivå. Videre er rådmannen delegert myndighet til å forhandle om lønn noe som også har endret samspillprosessen mellom administrativt og politisk nivå, der politisk nivå inntil lokale lønnsforhandlinger i 2008 var representert med 2 av 3 medlemmer i forhandlingsutvalget. Endringen betyr at rådmannen er gitt ytterligere makt gjennom kontroll over belønninger samt, at dette fordrer en endring av samspillet mellom rådmannen og politikerne, det vil si en dreining fra detaljnivå til et overordnet strategisk nivå.

Til tross for den økende delegasjonspraksis vil jeg anta at den politiske nivå fortsatt vil beholde og utøve flere av Christensen og Jensens (2005) sine maktdimensjoner. Først og fremst gjennom den direkte makt gjennom beslutningsprosessen og gjennom den etablerte og aksepterte institusjonelle rammer for politikernes atferd, saksbehandlingspraksis, vaner og normer i Bjugn kommune. Det kan videre synes som om rådmannens indirekte makt med hensyn til samspillet med politikerne kan bli endret i og med at det er rådmannen som godkjenner de saksfremlegg som skal til politisk behandling, og har ansvaret for å implementere vedtakene ut i organisasjonen. Også den bevissthetskontrollerende makt synes å bli økende med hensyn til at rådmannen i sitt samspill med politikerne kan, og med bakgrunn i å besitte maktkilder som er knyttet til medarbeidernes faglige ekspertise påvirke politikernes interesser slik at ønskede saker blir fremmet eller at problemer blir bagatellisert.

Det kan synes, gjennom dokumentstudier, at rådmannen på flere områder har, gjennom ulike reglementer og retningslinjer, gitt ledere på enhetsnivå økt makt og innflytelse i forhold til økonomi, drift og personalansvar. Noe som jeg tolker som en konsekvens NPM – tenkningens fokus på ledelse og myndiggjøring. Dette sammen med den flate organisasjonsstruktur med rammestyrte enheter kan det synes som om at rådmannens egne endrede maktforhold gjennom en videre delegasjon er forkjøvet ut i organisasjonen enhetsleder. De samspillsmessige konsekvenser kan komme til uttrykk gjennom manglende koordinering mellom enhetene og utfordringer knyttet til et tverrfaglig samarbeid mellom enhetene noe som kan knyttes opp i mot følgende uttalelse fra en av respondentene: *”Min utfordring er ikke å gi den enkelte bruker det min enhet skal ivareta, den er å få koblet på de andre enhetene slik at brukeren får dekket sitt totalbehov”*. Videre kan det synes som om en effektiv ressursutnyttelse av den totale arbeidskraft kan bli en utfordring for kommunen da samspillet på det vertikale ledelsesnivå blir endret gjennom en flatere organisering og mer makt og innflytelse er delegert til den enkelte enhetsleder.

Når det gjelder lederens forhold til arbeidstakerorganisasjonene synes det som om at deres posisjon både med hensyn til rettigheter og plikter fremkommer i tidligere omtalte HTA og

HA samt i de samspillregulerende dokumentene. Maktkildene posisjonsmakt og makt over fortolkningsrammer synes å være de mest fremtredende maktkilder som arbeidstakerorganisasjonene kan benytte for å påvirke samspillet i kommunen både i samspillet med arbeidsgiver men også overfor egne medlemmer. Imidlertid vil bruk av de ulike maktkilder være situasjonsavhengig.

Bjugn kommunes økte bevissthet og fokus vedrørende brukerne og som er et sentralt fokusområde innenfor NPM synes også å ha bidratt til en forskyving av makt. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom brukerundersøkelser der brukerne direkte vil få en mulighet til å påvirke og derigjennom utøve makt ved å besvare disse. Kommunens brukerfokus vil sannsynligvis endre samspillinnholdet og samspillet mellom kommunens brukere og medarbeidere. Brukerne vil i utøvelsen av sitt samspill være klar over egne rettigheter og kommunens plikter noe som etter hvert sannsynligvis vil bli institusjonalisert som en akseptert ramme både av medarbeideren og brukeren i deres samspill.

Det kan synes som om at flere av NPM – inspirerte doktriner/komponenter har bidratt til at det har oppstått en maktforskyvning i Bjugn kommune. Med bakgrunn i respondentenes uttalelser kan synes som om at de senere års maktforskyvning er institusjonalisert og akseptert både med hensyn til delegasjon, myndiggjøring og brukerfokus. Det synes videre som om at samspillet har blitt endret mellom alle nivåer i kommunen. Mellom administrasjonen og politisk nivå synes det som om samspillet innehar et mer overordnet fokus, mens at det mellom enhetene har oppstått utfordringer med hensyn til et tverrfaglig samarbeid. Brukerfokus og en økende rettighet tenkning /lovgivning synes å ha preget og endret det maktmessige samspill med hensyn til brukerne og arbeidstakerorganisasjonene.

#### **6.2.7 Oppsummering av samspill mellom leder og medarbeider**

I dette kapitlet har jeg sett på det interne samspillet mellom leder og medarbeider i Bjugn kommune og i hvor stor grad NPM har påvirket dette samspillet. Bjugn kommune vil gjennom sin oppgaveportefølje være i en stadig bevegelse med hensyn til å ivareta og prioritere sine tjenester og mål med hensyn til drift, tilpasning og utvikling. Bjugn kommunes institusjonelle omgivelser vil ha en sentral påvirkning og gi føringer vedrørende kommunens prioriteringer, i denne sammenheng vil det blant annet være lover og regler som kommunen må tilpasse seg og som regulerer og påvirker samspillet i kommunen. Et annet forhold har vært å se på om de ulike endringer er institusjonalisert i Bjugn kommune, det vil si at endringene og de nye rammene er akseptert og blir tatt for gitt med hensyn til samspillet.

Jeg har forsøkt å beskrive ulike former for samspill med vekt på ulike arena der samspill foregår, innholdet i samspillet og hvem som deltar i de ulike samspillprosesser. Min analyse har vært med bakgrunn i NPM – tenkning rundt organisasjon og ledelsesmessige forhold der



jeg har valgt en klassifisering av samspill rundt forhold som samspillregulerende dokumenter, samspill med arbeidstakerorganisasjonene, styring og samspill, motspill og opportunistisk atferd samt samspill og makt.

Med bakgrunn i ovennevnte analyse og de funn som der fremgår kan tyde på at det er en kombinasjon av nødvendige tilpasninger som følge av krav fra omgivelsene gjennom:

- nasjonale politiske prosesser og ulike reformer initiert og iverksatt av staten
- teknisk- økonomiske prosesser det vil si det marked som Bjugn kommune produserer tjenestene i slik at nødvendige belønninger for kommunens effektivitet og produktivitet blir skapt og til slutt akseptert.
- institusjonelle omgivelse som formidler regler og krav som Bjugn kommune må tilpasse seg for å oppnå legitimitet og støtte i omgivelsene.

og et ønsket aktiv utvikling basert på Bjugn kommunes egne interne krefter som i hovedsak har påvirket endringen i samspillet mellom leder og medarbeider i Bjugn kommune.

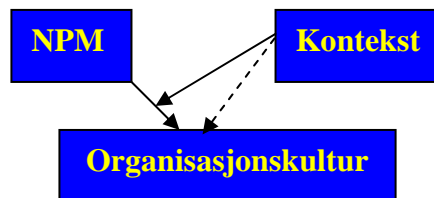
Dette kan tyde på at Bjugn kommune indirekte blir påvirket av ulike norske regjeringers ønske om nasjonale reformer som er oversatt fra NPM – inspirerte endringer fra det internasjonale samfunn, og i liten grad som et bevisst ønske fra administrativ og politisk ledelse om å implementere organisasjonsmessige og ledelsesmessig endringer som påvirker samspill preget av NPM tenkning.

Både med bakgrunn i uttalelser fra respondentene og dokumentundersøkelsene er det flere forhold som tyder på flere av doktrinene i NPM er institusjonelt forankret i Bjugn kommune og oppleves som egne verdier og normer og utgjør viktig element i de ulike samspillprosesser. Kommuneplan og styringssystemet med delegasjon og myndiggjøring og etterlevelse av disse sammen med en utflating av organisasjonsstrukturen med et høyt brukerfokus synes å stå som de viktigste endringene som har påvirket og endret samspillet i Bjugn kommune mellom alle nivåer.

### **6.3 Kulturelle forhold i Bjugn kommune**

Mitt andre forskningsspørsmål og som jeg har foretatt en analyse av nedenfor lyder som følger:

*"I hvor stor grad har NPM påvirket kulturelle forhold i Bjugn kommune?"*



**Figur 6** *NPM, organisasjonskultur og kontekst*

Det vil aldri være mulig å gi en objektiv beskrivelse av kultur, fordi beskrivelsen alltid vil være farget av de øynene som skjer. I tillegg er kultur i kontinuerlig forandring, så det som er sant i dag, trenger ikke fortsatt å være sant om noen år. Bang (1997:172).

Når det gjelder hvilke kategorier av faktorer som påvirker hvilken kultur som utvikles i en organisasjon sier Bang at det kan skilles mellom tre kategorier. Det er mennesker med sin kunnskap, verdisyn, mål, personlighet, erfaringer og utdanning, det er videre faktorer som kommer fra omgivelsene som nasjonal kultur, lokal kultur, bransje og marked som vil påvirke og sette rammer for organisasjonen gjennom lover og reguleringer, tilgjengelig teknologi. Disse faktorene sammen med organisasjonens mål vil være de viktigste faktorer som påvirker samspillet mellom menneskene i organisasjonen slik at det oppstår en kontinuerlig kulturutvikling.

Dette betyr at det er de samme forhold som sannsynligvis har påvirket organisasjonsutviklingen i Bjugn kommune i alle år gjennom ulike institusjonelle mekanismer, de regulative, normative og kognitive, og at disse har vært under stadig tilpasning og utvikling i kommunen for å oppnå ønsket legitimitet. Fra nasjonalt nivå vil Bjugn kommune bli påvirket gjennom lover og regler, statlige reformer og føringer. Disse kan igjen ha sin opprinnelige forankring i ulike internasjonale utviklingstrekk og lovgivning som norske myndigheter må følge pga inngåtte avtaler/forpliktelser. Lokalt i Bjugn kommune utgjør lederen og omgivelsene/interessentene og egne interne retningslinjer de viktigste faktorene for utviklingen av organisasjonskulturen.

For Bjugn kommune kan mange utviklingstrekk knyttes til bredere internasjonale trender. Noen av de viktigste utviklingstendensene i europeisk lokalforvaltning er en dreining mot styring gjennom horisontale nettverk på tvers av sektorer og myndighetsnivåer, og en økt

integrasjon av offentlige og private aktører i så vel utforming som implementering av beslutninger. Dette er ikke minst knyttet til et økende fokus på næringsutvikling og lokal konkurranseevne som en viktig oppgave for lokale myndigheter. Samtidig har det skjedd store endringer i organisering og styring av kommunal virksomhet, hvor det er mange paralleller mellom norske og internasjonale utviklingstrekk. Disse trendene må imidlertid sees i sammenheng med utviklingen av stat/kommune – relasjonen.

Det interessante for meg er å få kartlagt og analysert om det er de tradisjonelle forvaltningsverdier som signaler fra politisk nivå både nasjonalt og lokalt, rettssikkerhet og likebehandling samt offentlig innsyn som er årsaken til at Bjugn kommune gjennom påvirkning har tilpasset og utviklet sin organisasjonskultur eller om det er de nye forvaltningsverdier som kan kobles til NPM - reformer som brukerfokus, lederfokus, og markedsfokus som har hatt størst påvirkning av de kulturelle forhold i Bjugn kommune.

### **6.3.1 Kultur og NPM**

En organisasjon tilpasser seg gradvis indre og ytre press gjennom naturlige institusjonaliseringsprosesser, hvor det utkrystalliserer seg bestemte normer og verdier som gir organisasjonen en særegen organisasjonskultur eller identitet. I motsetning til en formell, instrumentell organisasjon, som får legitimitet gjennom hva den gjør, får en institusjon med kulturelle trekk legitimitet gjennom hva den er. Institusjonelle trekk gir økt forutsigbarhet, integrasjon og minsker usikkerheten både for medlemmene av organisasjonen og for omgivelsen. (Christensen og Lægveid 2002)

Jeg har med bakgrunn i forskningsspørsmålet beskrevet nedenfor hvilke elementer av NPM som mest kan tenkes å ha påvirket de kulturelle forhold i en organisasjon både generelt og mer konkret.

Brukerfokuset og brukermedvirkning er element som det er sterkt fokusert på innen NPM – tenkningen og som følgelig vil påvirke organisasjonens kultur. Påvirkningen vil skje gjennom den kvalitative dimensjon ved at organisasjonens ønske om å sikre kvalitet på tjenestetilbudet gjennom en aktiv dialog med brukerne. Det sentrale er at brukeren får anledning til å ytre seg om tjenestetilbudets innhold gjennom brukerundersøkelser og velge mellom ulike tjenesteytere.

Ledelse står sentralt innenfor NPM, og lederens atferd vil ha betydning for organisasjonskulturens innhold. Gjennom sin posisjon har lederen makt og derigjennom stor påvirkningskraft, noe som vil legge føringer til hvordan organisasjonskulturen utvikles i den enkelte organisasjon. Konkret vil dette gjelde innenfor områder som lederen anser som viktig, men også hva lederen ikke anser som viktig vil påvirke kulturen, eksempelvis i forbindelse

med å prioritere enkelte mål for organisasjonen framfor andre. Prosedyrer for hvordan disse målene blir fastsatt, etterlevd og rapportert vil også påvirke kulturen. Lederens generelle atferd og reaksjonsmønster er andre forhold som vil påvirke organisasjonens kultur. Det er lederen som ansetter sine medarbeidere og har også en sentral rolle i forbindelse med å ivareta organisasjonens ulike insitamentsystemer og belønningssystemer overfor egne medarbeidere.

En annen element innenfor NPM som vil påvirke organisasjonskulturen vil være organisasjonens struktur. Fragmenterte selvstendige resultatenheter og desentralisering av makt og myndighet vil være konkrete endringer som vil påvirke organisasjonens og organisasjonens ulike enheters kultur.

Jeg vil med bakgrunn i ovennevnte studere endringer i kulturelle forhold innenfor områdene brukere, ledelse, styring og makt da jeg mener det er disse komponentene som mest kan knyttes opp mot NPM. Jeg vil i analysen benytte den empiri som jeg har innhentet gjennom intervju og dokumentundersøkelser. Videre vil jeg i analysen i hovedsak ta utgangspunktet i det funksjonelle perspektivet og benytte Edgard Schein (1987) sin teori under analysen, men elementer av det symbolske perspektiver vil også bli berørt.

### **6.3.2 Kultur og brukerne**

Jeg vil under dette avsnittet ha hovedfokus på den ekstern tilpasning og intern integrasjon med brukerfokus som utgangspunkt for å se på om, og i hvilke grad, NPM har påvirket Bjugn kommune organisasjonskultur eller om det er andre forhold som har vært dominerende.

I sin definisjon på organisasjonskultur sier Schein (1987) at denne har to funksjoner, en ekstern tilpasning som berører forholdet til omgivelsene, og en intern integrasjon som skal bidra til å skape intern stabilitet.

Bjugn kommune må som alle organisasjoner tilpasse seg sine omgivelser, både de tekniske og de institusjonelle omgivelsene, der brukerperspektivet og legitimitet står sentralt med hensyn til de institusjonelle omgivelser og effektivitet når det gjelder de tekniske omgivelsene. Det er blant annet statlige reformer som formidler regler og krav som Bjugn kommune må innarbeide og tilpasse seg for å oppnå legitimitet opp i mot sine brukere samt å effektivisere tjenesteproduksjonen. Endringer i de institusjonelle omgivelsene for eksempel nye rettighetslover kan påvirke brukernes oppfatning med hensyn til de normative og kognitive mekanismene som igjen kan føre til at kulturen endres. Det forventes av brukerne at deres lovmessige rettigheter, tilbakemeldinger i forbindelse med brukerundersøkelser og behov blir ivaretatt og innarbeidet i kommunens strategiske endringer. Det betyr at endringer i de institusjonelle omgivelsene påvirker og endrer de tekniske omgivelsene ved en integrasjon mellom disse.

*”I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?”*

---

Flere av respondentene hadde en klar oppfattelse av at Bjugn kommune har tillit hos brukerne men at brukerne har ulike forhold til den enkelte enhet. Det kan igjen bety at kommunen har tilpasset tjenesteproduksjonen i henhold til brukernes forventninger noe som igjen kan påvirke kulturen ved den enkelte enhet og som kan føre til at det oppstår ulike kulturer mellom enhetene (subkulturer). Som en av respondentene uttrykte:

*”Jeg antar at når brukerne har kontakt med min enhet vil forventningene og opplevelsene være annerledes enn når de tar kontakt med en annen enhet”.*

Det var to forhold som ble fremhevet av de fleste respondentene vedrørende brukernes opplevelse av Bjugn kommune og det var ordet service og effektivitet, noe som hadde kommet til uttrykk gjennom ulike brukerundersøkelser og i direkte møte med brukeren det vil si *”sannhetens øyeblikk”*.

Brukerfokuset ble av flere respondenter nevnt som den viktig faktor med hensyn til å påvirke endringen av organisasjonskulturen i Bjugn komme. En av respondentene utalte at han håpet at organisasjonskulturen har endret seg med hensyn til at det i de siste 10 år har vært mer fokus på brukeren enn oss selv. Dette har vært et forhold som har vært en medvirkende årsak til å endre offentlig sektor med NPM – inspirerte reformer, det vil si at et av elementene vedrørende kritikken av tradisjonell offentlig sektor var nettopp det forhold at flere mente at offentlig sektor hadde mer fokus på interne forhold og organisasjon enn fokus mot brukerne.

Det er flere dokumenter i Bjugn kommune som omtaler brukerne, og et sentralt dokument i denne sammenheng er rådmannens styringskort og spesielt det som fremkommer under tjenesteperspektivet er i denne sammenheng sentralt. Allerede under styringskortets hovedmål fremkommer brukerfokuset som sentralt, og der det står: *” Det legges til rette for at innbyggerne som enkeltindivid, ut fra egne forutsetninger og ønsker, kan engasjere seg i utviklingen av kommunen”*. Videre fremgår det som et eget mål under tjenesteperspektivet at *” Kommunen skal yte en riktig, rask, kompetent og effektiv tjenesteproduksjon i samsvar med verdiplattformen, forvaltningsloven og offentlighetsloven”* og kommunens suksesskriterium for å nå målet er å *”Lytte til tilbrukernes behov og økt fokus på å gjøre riktig oppgave på riktig måte til rett tid”*. Som kvalitetskriterium opplister kommunen følgende, brukerundersøkelser, brukertilfredshet og brukermedvirkning, KOSTRA og årsberetning”.

Ved å holde ovennevnte mål, suksesskriterier og kvalitetskriterier opp i mot elementer innenfor NPM kan jeg se flere ord og uttrykk som sammenfaller med NPM. Under mål er det spesielt to uttrykk som jeg direkte kan knytte opp i mot NPM, nemlig ordene kompetent og effektiv. Effektivitet er et sentralt element med hensyn til de tekniske omgivelsene. Når det gjelder suksesskriteriet er det i hovedsak uttrykket brukernes behov som kan knyttes opp i mot NPM men det uttrykker også et fokus på effektivisering og kvalitet. Til sist men ikke

minst fremkommer det under kvalitetskriteriet, og som jeg tolker som en direkte tilknytning til NPM; gjøremål der kommunen er særlig opptatt av tiltak for å øke graden av brukermedvirkning.

Intern integrasjon synes å ha oppstått i forbindelse med innføring av balansert målstyring og derigjennom en dannelsen av et felles språk og begrepsapparat der brukerfokus er et gjennomgående begrep og som respondentene benyttet ofte under intervjuet.

*”Uten brukere har vi ingen eksistensgrunnlag, brukerne må stå i fokus i alt vi gjør, osv”*

Med bakgrunn i et sterkt brukerperspektiv er faren for at ulike interne kulturer også kalt subkulturer oppstår, og ved å se dette NPM inspirerte fokuset sammen med NPM – tenkningens organisering av offentlig sektor i egne rammestyrte enheter med ulik kompetanse og oppgaver kan det synes som om Schein (1987) sine betingelser for kulturutvikling er oppfylt i Bjugn kommune, noe som jeg har tolket ut i fra uttalelser fra respondentene og som jeg underbygger nedenfor.

Når det gjelder Schein (1987) betingelse om at gruppen må ha vært lenge nok sammen til å ha opplevd og delt betydningsfulle problemer velger jeg å knytte opp i mot uttalelser fra flere respondenter som pekte på at det ved egen enhet ikke har vært vesentlig utskiftning av medarbeidere men nye har kommet til opp gjennom årene, og de nye som har begynt har fort blitt en del av kulturen ved enheten, og som en av respondentene uttalte om endring

*”Det har siden 1991 vært lite endring vedrørende kulturen ved min enhet, brukeren har hele tiden vært i fokus og problemer som har oppstått har vi tatt fortløpende”.*

Liknende uttalelser ble også uttrykt fra andre respondenter. Disse uttalelsene tolker jeg som om at brukerfokus har vært et sentralt element og fokusområde hos de ulike enheter de siste 20 år. Videre tolker jeg uttalelsene som virkelighetsoppfatninger Schein (1987), og at disse har oppstått med bakgrunn i erfaringer gjennom flere år slik at en læringsprosess har oppstått med hensyn til å utvikle tjenestene.

Mangfold i omgivelsen ble av flere respondenter påpekt som et element som har gjort det vanskelig å implementere og få til en ensartet kultur i Bjugn kommune. Dette mangfold i omgivelser og med ulike brukere synes etter respondentenes uttalelser å ha påvirket innholdet i enhetenes tjenester der blant annet brukerundersøkelser har ført til at enhetens oppgaver og fokus har blitt endret etter å ha evaluert disse. Dette er et forhold som jeg tolker har ført til at andre verdier og normer har blitt etablert ved de ulike enheter. Om disse verdiene og normene har fortrenget eller undertrykt de verdier og normer som kommer til uttrykk gjennom kommunes verdiplattform er vanskelig å si med sikkerhet, men det kan synes som om det er en forskjell eller et tillegg av verdier og normer som dominerer ved flere enheter, noe som også flere respondenter uttrykte. Også med denne bakgrunn kan det synes som om min

antakelse om at det forfinnes ulike subkulturer i Bjugn kommune blir bekreftet gjennom at flere respondenter uttrykkes at det er en viss overlapping og forskjell mellom de uttrykte verdiene og bruksverdiene.

Andre forhold i Bjugn kommune som kan bidra til at subkulturer Schein (1987) oppstår og som jeg ikke har diskutert under dette kapitlet og som kan danne grunnlag for at subkulturer oppstår er teknologiske særtrekk, strukturelle særtrekk, personlige særtrekk og ledelsesmessige særtrekk. Noe av disse vil imidlertid bli diskutert under avsnittene nedenfor og under de avsnitt de naturlig hører hjemme.

Med bakgrunn i respondentenes uttalelser og deres uttrykte virkelighetsoppfatninger som utgjør det første nivå i Schein (1987) sin grunnleggende forutsetning for kulturen, og dokumentundersøkelser synes det ganske klart at Bjugn kommune har hatt, og har siden slutten av nittitallet gjennom balansert målstyring en mer bevist strategi med hensyn til å utvikle sine tjenester ved å sette brukerne i fokus. Spørsmålet er om det er de institusjonelle omgivelsenes særtrekk og kommunens uttrykte og direkte invitasjon til brukernes til å medvirke til utviklingen som er de forhold som har påvirket de kulturelle forhold på alle av Schein (1987) sine nivåer i organisasjonskulturen, eller om det er NPM inspirerte reformer med sin direkte og indirekte påvirkning som ligger til grunn. Den direkte påvirkning mener jeg kommer gjennom statlige pålegg og ulike statliginitierte reformer der internasjonale NPM – trender er oversatt og blir institusjonalisert forankret i ulike departementer, direktorater og videre i underliggende organer.

Når det gjelder kommunens legitimitet og tillit hos brukerne kan dette synes å ha en forankring i at brukerne føler at det er et samsvar mellom bidrag og belønningsbalansen mellom brukeren som tjenestemottaker og kommunen som tjenesteyter, dvs det oppstår en pragmatisk legitimitet jf. Suchman (1995). For øvrig tolker jeg respondentenes uttalelser med hensyn til brukerne at Bjugn kommune innehar den nødvendige legale legitimitet ved at de implementer statlige reformer og pålegg i egen organisasjon og følger disse. Videre at disse endringene aksepteres av brukerne til å ligge innefor hva som aksepteres av normer samt at de tas mer eller mindre for gitt. Med denne bakgrunn kan det synes som om Bjugn kommune i tillegg til å inneha en pragmatisk og legal legitimitet også innehar den nødvendige normative og kognitive legitimitet.

Det kan synes som om Bjugn kommune har gjennom sitt brukerfokus med blant annet å gjennomføre brukerundersøkelser på flere tjenestoområder har oversatt de statlige reformers intensjoner til egne institusjonelle handlinger slik at de tjenestene utøves funksjonelt og effektivt. Andre direkte påvirkning med hensyn til brukerfokus er fylkesmannens tilsyn på ulike tjenestoområder der brukerfokus står sentralt, og der Bjugn kommune ved avvik må

etterkomme tilsynsorganets pålegg. Av indirekte påvirkninger vil den enkelte medarbeiders atferd stå sentralt både med hensyn til å ivareta egne oppgaver samtidig med å tilpasse disse til endrede brukerkrav. Av kommunens egne dokumenter synes det som om NPMs brukerfokus, i tillegg til styringskortets tjenesteperspektiv, kommer til uttrykk i verdiplattformens løfter med hensyn til å opptre respektfullt, imøtekommende, initiativrik og kompetent.

### **6.3.3 Kultur og ledelse**

Et kulturelt – institusjonelt perspektiv vektlegger den betydning tradisjoner og uformelle strukturer, normer og verdier har for rolleutforming og rolleutøvelse på offentlige ledere (Selznick 1957). Hvis man tenker på offentlige organisasjoner som institusjoner eller institusjonaliserte organisasjoner, så vil disse utvikle bestemte tradisjoner og kulturer over tid som bidrar til utformingen av de uformelle verdiene og normene i lederrollene (Christensen og Lægreid 1998). Med NPM sitt fokus på ledelse og ut fra et ledelsesperspektiv vil ledere på alle nivå ha et overordnet ansvar for den kulturelle utvikling i Bjugn kommune.

Lederen har en sentral rolle i forbindelse med å skape en intern stabilitet i Bjugn kommune, og som nevnt i analysekapitlet foran, utøves ledelse som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom organisasjonens medlemmer. Schein (1987) hevder at ledere generelt og grunnleggere spesielt er de som er de viktigste kulturskaperne i en organisasjon, og at det er lederen som først og fremst påvirker organisasjonskulturen innenfor områder som lederens fokus, styring og kontroll, atferd og belønning og straff. Hva den enkelte leder i Bjugn kommune har fokus på vil alltid være synlig for medarbeiderne, og kan komme til uttrykk på flere måter og arenaer.

For sammenhengens skyld velger å gjengi Bjugn kommunes visjon slik den blir uttrykt i kommunens verdiplattform:

*”Bjugn er en kulturkommune med kreativ utvikling og vekst”*

Visjonen til Bjugn kommune tolker jeg som et fremtidsbilde av hvordan kommunen ønsker å utvikle seg med den hensikt å motivere og engasjere medarbeiderne samt at visjonen utgjør et sentralt element med hensyn til kommunens framtidige strategiske prosesser for den enkelte enhet og som har til hensikt å bygge opp under kommunens uttrykte verdier, og som synes å danne grunnlag for Schein (1987) sine tre grunnleggende forutsetninger for organisasjonskulturen i Bjugn kommune. Verdiplattformen tolker jeg som et sentralt og viktig dokument for kommunens ledere i forbindelse med å påvirke, endre og opprettholde både enhetens og kommunens organisasjonskultur. Både for sin egen etterlevelse av kommunens løfter og verdier, samt å implementere disse hos egne medarbeider.



Jeg har under dette avsnittet tatt utgangspunkt i Schein (1987) sin teori vedrørende organisasjonskultur og spesielt teori knyttet til lederens påvirkning av organisasjonskulturen. Videre har jeg i tillegg respondentenes uttalelser lagt følgende dokumenter til grunn da det var disse flere av respondentene henviste til under intervjuet. Noen av dokumentene vil det bli vist til i diskusjonen nedenfor i et forsøk på å gi analysen en større grad av substans.

- Verdiplattformen og kommunens styringskort.
- Introduksjon ved nytilsetting.
- Mal vedrørende medarbeidersamtale.
- Retningslinjer vedrørende kommunikasjon og etikk.
- Retningslinjer for oppmerksomhet til ansatte.
- Lønnspolitiske retningslinjer.

Det er lite trolig at medlemmer i en organisasjon forandrer sine virkelighetsoppfatninger selv om noen sier at de skal gjøre det. Derimot vet vi at endringer av kulturuttrykk kan skape endringer i organisasjonens virkelighetsoppfatninger Schein (1987). Det vil i denne sammenheng bety at det er Bjugn kommune lederes synlige handlinger og atferd som vil være de mest sentrale med hensyn til å endre medarbeiderens virkelighetsoppfatninger eller kognitive oppfatning.

Når det gjelder endringer i organisasjonskulturen uttrykte flere respondenter at et økende fokus på budsjett og økonomirapportering har vært økende og en dominerende aktivitet i de senere år. Med NPMs fokusering på økonomistyring kan det synes som om Bjugn kommunes ledere og NPM fokuset samsvarer på dette området. Gjennom overordet styringskort uttrykker rådmannen under økonomiperspektivet at målet er å holde de økonomiske rammene, noe som alle ledere med budsjett- og økonomiansvar må forholde seg til med hensyn til å prioritere egne mål for enheten. I sine valg og prioriteringer gir den enkelte mellomleder samtidig uttrykk for sine verdier og virkelighetsoppfatninger til egne medarbeidere. Dette fokuset sammen med krav om tertialrapportering synes å ha ført til at kommunens ledere ”overprioriterer” det økonomiske perspektivet slik at viktige elementer innen medarbeiderperspektivet blir oversett eller synes å bli alternativt ivaretatt gjennom en økende myndiggjøring/delegasjon til medarbeiderne. Et økt fokus på økonomiske resultater kan føre til at de uttrykte verdiene blir erstattet av de egentlige verdiene og gjennom ulike kulturuttrykk for eksempel gjennom ledelsens atferd, fokus og uttalelser kan symbolisere en annen kultur enn den som er ønsket gjennom verdiplattformen.

Myndiggjøring/delegasjon til medarbeiderne mener jeg å ligge implisitt i NPM – tenkningen. Dette forhold velger jeg å tolke som at lederne i kommunen kommer i et krysspress mellom

ulike NPM inspirerte fokusområder, dvs ønsket og kravet om å være kostnadseffektiv går på bekostning av å følge opp og ivareta egne medarbeiderne. Flere respondenter uttrykte at kravet om kostnadseffektivisering og brukerfokus har ført til at kommunen fra omgivelsene ble oppfattet som effektiv og serviceinnstilt, men det ble opplevd at kostnadssiden med disse fokusene var å ikke følge opp egne medarbeidere godt nok, blant annet med å ikke gjennomføre medarbeidersamtaler samt å implementere verdiplattformen. Dette forhold synes også å komme til uttrykk gjennom respondentenes uttalelser med hensyn til at de ikke opplever at det er samsvar mellom ønsket endring og reell endring vedrørende en etterlevelse av verdiplattformen. Jeg velger å tolke Bjugn verdiplattformen og medarbeiderperspektivet i styringskortet for å være en indirekte konsekvens av NPM – tenkningens fokus på ledelse.

Ett annet eksempel jeg velger å bruke for å eksemplifisere betydningen av hva lederen har fokus på og ikke er i forhold til lederens fokus på kommunens retningslinjer for oppmerksomhet til ansatte der det fremgår at det er lederen som har det overordnet ansvar med å følge opp retningslinjene. Hvis lederen ikke ivaretar sine medarbeidere i forhold til intensjonen med retningslinjene vil dette sannsynligvis oppfattes av medarbeideren å ikke bli sett noe som symbolisere av medarbeideren ikke føles seg verdsatt. I tillegg til at retningslinjene synes å gjenspeile en konsekvens av NPM – tenkning, gir også lederen overfor sine medarbeidere et signal av viktigheten av å ivareta de symbolske elementene i arbeidsmiljøet, noe som lederen etterlever ved å ha fokus på de strukturelle elementet av kulturuttrykkene (artefaktene).

En respondent fra mellomledernivået uttrykte at arbeidet med verdiplattformen var svært vesentlig i forbindelse med å utvikle en samlende organisasjonskultur for kommunen samt at flere av respondentene uttrykte at verdiene i verdiplattformen var en skriftliggjøring av noen av kommunens allerede eksisterende og brukte verdier, og at det gjennom en egen prosess i kommunen ble besluttet å skriftliggjøre noe av de mest gjenkjennbare og representative verdiene. Når det gjelder NPM og de ulike verdiene i NPM synes det som om NPM – tenkningens ønske om effektivisering kommer spesielt til uttrykk i verdiordene samarbeid og nytenkning. Denne uttalelse synes å vise at overordnet ledelse i Bjugn kommune siden slutten av nittitallet har, med utgangspunkt i et rasjonelt perspektiv på organisasjonskultur, hatt et overordnet fokus på verdiledelse, og at dette fokuset var tatt med bakgrunn i et bevisst strategisk valg og har resultert i kommunens verdiplattform samt at det fra toppledelsen var et klart uttalt ønske om å få implementert og levende gjort i organisasjonen.

Der var flere respondentene som pekte på at Bjugn kommunes verdier har kommet mer til uttrykk i flere ulike retningslinjer de senere år og at rådmannen ved ulike anledninger har utfordret lederne med hensyn til å innarbeide verdiplattformen ved egen enhet. Det ble fra flere respondentene uttrykt at kommunen gjennom flere år har hatt et overordnet fokus på å

innarbeide verdiplattformen i organisasjonen men at dialogen for det meste har vært på det ledernivået og at verdiplattformen ikke er godt nok implementert blant medarbeiderne.

Når det gjelder å etterleve kommunens verdier og løfter vil kommunens lederes fokus og etterlevelse være helt avgjørende med hensyn til å implementere verdiplattformen ved egen enhet og blant medarbeiderne. Implementering av verdiplattformen i organisasjonen ble av respondentene meddelt som en aktivitet knyttet til medarbeidersamtalene mellom leder og medarbeider. Det ble uttrykt fra respondentene at begge disse arenaer var med på å implementere kommunens verdigrunnlag, men samtidig uttrykte flere respondenter at det ikke var samsvar mellom ønsket endring og reell endring av organisasjonskulturen med bakgrunn i kommunens verdier.

Et sentralt element som utfordrer Bjugn kommune i forhold til å utvikle og ivareta bidrag- og belønningsbalansen ovenfor sine medarbeidere er at medarbeiderne opplever kommunen som en attraktiv arbeidsgiver noe som blant annet kommer til uttrykk i kommunens rekrutterings-, belønnings og karrieresystem. Dette utgjør den fjerde av Schein (1987) sine fem kanaler der lederen først og fremst påvirker organisasjonskulturen. Innefor NPM kommer dette til uttrykk i forbindelse med en større vektlegging av resultatmål og derigjennom et system for belønning slik at bidrag og belønningsbalansen opprettholdes. Lederens rolle og kriterier fremgår av kommunens lønnspolitiske retningslinjer og når det gjelder ledere menes her enhetsledere og skal som arbeidsgiverrepresentanter:

- involveres/uttale seg om lønsplassering ved tilsetting eller i lokale forhandlinger før avgjørelse fattes, leder kjenner stillingenes innhold og arbeidstakernes prestasjoner
- involveres tidlig i prosessen rundt de lokale lønnsforhandlingene
- gis myndighet og verktøy for å utøve denne jobben, jfr. stillingsbeskrivelser
- være åpen til ansatte på spørsmål om lønn og gi begrunnelse for hvorfor ansatte får eller ikke får innfridd sitt lønnskrav

Kriterier som kan gi økt lønn er lederstruktur, økt kompetanse, rekruttere og beholde og verdigrunnlag.

Før det første synes det som om at lederfokus gjennom NPM kommer til syne gjennom en ansvarliggjøring og presisering av lederens rolle vedrørende belønning knyttet til måloppnåelse/bidraget noe som også kommer til uttrykk gjennom kriteriet verdigrunnlag/balansert målstyring. Det synes også rimelig klart at det også gjennom denne presisering og krav til lederrollen at NPMs tenkning vedrørende delegasjon kommer til uttrykk. Videre synes det også som at kriteriet kompetanse har en indirekte tilknytning til NPM – tenkning gjennom at kompetansebegrepet kommer til uttrykk både i styringskortet og verdiplattformen noe jeg velger å knytte opp i mot NPMs søyle som omhandler organisasjon

og ledelse. NPMs synes også å bli gjenspeilet i ord som myndiggjort og involvering. I tillegg uttrykkes kommunens verdier både direkte og indirekte, direkte ved å bruke ordet åpen, samarbeid ved å kommunisere med medarbeideren, ny tenkning gjennom utarbeidelse av stillingsbeskrivelser i samarbeid med medarbeideren.

Den siste og femte av Schein (1987) sine ledelsesmessige kanaler vedrørende påvirkninger er på områder som rekruttering, utvelgelse og opphør av arbeidsforholdet. Det vil si en ledelsesmessig påvirkning av hele "livsfasen" til medarbeideren. Det kan synes som om flere av NPM sine elementer vedrørende styringspraksis kan få betydning gjennom tenkningen om en økt delegering av ansettelse og bruk av ulike retningslinjer. Jeg vil ikke gå inn i de ulike reglementer og retningslinjer på detaljnivå med velger i denne sammenheng å vise til de jeg mener er de mest sentrale dokumenter med hensyn til å gi lederen denne påvirkning, disse er ansettelsesreglement, permisjonsregler, retningslinjer vedrørende seniorpolitikk. Alle disse inneholder insentivstrukturer (NPM) som vil ha betydning for medarbeideren med hensyn til hvordan denne vil oppleve de ulike livsfasen i arbeidsforholdet både med hensyn til de normativ og kognitive opplevelsene der kommunens verdier og normer står som viktige parameter.

Når det gjelder overføring og sosialisering uttrykte en av respondentene følgende. Det har så å si ikke vært utskifting her hos oss men noen få nye har det vært, og de nye medarbeiderne blir fra dag en formet slik at de blir en del av kulturen som er her hos oss. Disse uttalelsene tolker jeg som et uttrykk for at det ved flere enheter hersker en institusjonalisering med et bevisst ønske fra lederen om at den kultur som har eksistert lenge og har fungert bra ønskes å videreføre ved enheten. Det kan videre synes som om at den er svært motstandsdyktig mot forandring, dvs er institusjonalisert gjennom lederens påvirkning.

Det kan synes med bakgrunn i intervju av respondentene og dokumentundersøkelser at arbeidet med en bevisstgjøring av kommunens verdier og normer i Bjugn kommune strategisk er forankret i kommunens arbeid med balansert styring. Det kan synes videre at dette arbeid er bevisst og har vært i fokus hos ledere på alle nivå men at det ennå, selv etter tolv års lederfokus, ikke er implementert godt nok hos den enkelte medarbeider/enhet noe som synes å ha ført til at subkulturer kan oppstå.

Verdiene som kommer til uttrykk i Bjugn kommunes verdiplattform har sitt fokus på områdene samarbeid, åpenhet, nytenkning og humor og glede, mens kommunens løfter som uttrykker ønsket atferd for medarbeiderne, sier at atferden skal være respektfull, imøtekommende, initiativrik og kompetent. Indirekte kan arbeidet med selve balansert målstyringssystemet og de elementer som der inngår, eksempelvis verdiplattformen, de

uttrykte verdiene, styringskortene og de interne rapporteringssystemene knyttes opp i mot NPM.

Sammenhengen mellom NPM og endringer i organisasjonskulturen med hensyn til ledelse synes etter min vurdering å komme til syne når det gjelder arbeidet med mål og resultatstyring, og de ulike retningslinjene som omhandler lederens rolle og plikter med hensyn til å ivareta egne medarbeidere, det vil den interne integrasjon. Det kan med bakgrunn ledernes økende fokus på kostnadseffektivitet og måloppnåelse synes som om organisasjonskulturen i Bjugn kommune blir påvirket og endret. Også de ulike lederes fokus på egen enhet med en dannelselse av egne verdier og normer synes å bli gjenspeilt i en økning i ulike subkulturer noe som igjen vil påvirke og endre kommunens totale organisasjonskultur. Oppsummert kan det synes som NPM – tenkningen fokus og krav til ledelse og Bjugn kommune tilpasning til denne tenkningen står sentralt både med hensyn til å påvirke og endre organisasjonskulturen i kommunen. Krav til lederne vedrørende kostnadseffektivitet, resultatorientert ledelse med god tjenesteproduksjon kan stå som eksempler for min tolkning.

#### **6.3.4 Kultur og styring**

Under dette avsnittet vil jeg se på to forhold som er sentrale under NPM tenkningen, nemlig mål og rammestyring og styringsstruktur. Arbeidet med balansert målstyring i Bjugn kommune ble påstartet i 1997 der ansatte ble invitert til å delta i utviklingsprosessen. Flere av respondentene uttrykte at arbeidet med balansert målstyring startet med å utarbeide en verdiplattform for kommunen og at det siden da gradvis har blitt innført nye elementer av balansert målstyring som styringskort og endring av den administrative og politiske organisasjonsstruktur. Det kan synes som om at Bjugn kommune har hatt en overordnet strategi med hensyn til å innarbeide balansert målstyring noe som jeg tolker har utviklet en egen intern styringsfilosofi for kommunen og som den enkelte enhet, leder og medarbeider må tilpasse og innarbeide som system i sin arbeidshverdag.

Det kan synes som om at Bjugn kommune har, som Schein (1987) uttrykker i sin definisjon av organisasjonskultur, gjennom egen læring mestrer sine problemer og utfordringer ved eksternt tilpasning og intern integrasjon slik at statlige initierte reformer og pålegg synes å gjenspeiles i kommunens styringssystem og organisasjonsstruktur. I Bjugn kommunes verdiplattform og overordnet styringskort fremgår det blant annet en visjon, virksomhetside og mål med bakgrunn i eksterne og interne rammeforutsetninger, noe som jeg velger å tolke ha klare paralleller opp i mot NPM tenkningen vedrørende mål og resultatstyring.

Det ble uttrykt fra flere respondenter, blant annet fra rådmannen, at Bjugn kommune er en lærende organisasjon, det vil si at det synes som om at tankegangen er at kommunen og den enkelte medarbeider skal klare å endre sine mål og arbeidsoppgaver når de eksterne og interne

rammefaktorene endres. Denne tilpasning og læringsprosess vil sannsynligvis påvirke og forandre kommunes og de ulike enheters grunnleggende antakelser og virkelighetsoppfatninger.

Bjugn kommune har gjennom sin overgang fra et tradisjonelt hierarkisk styringssystem som etatsmodellen representerte ytterligere tilpasset sin organisasjon i henhold til NPM – tenkning med å flate ut organisasjonen. Noe som sannsynligvis vil bli tolket forskjellig ved de ulike enhetene og som kan bidra til at en forsterkning av identitet og lojalitet hos den enkelte medarbeider, slik at innen hver enhet blir egne verdier og normer utvikles slik at fremveksten av subkulturer synes å være til stede. Flere av respondentene uttrykte at en slik organisering var en mer riktig organisering i forhold til innføring og praktisering av balansert målstyring, verdiplattformen og styringskortene, og samlet sett ble disse elementene sammen med brukerperspektivet og medarbeiderperspektivet påpekt av respondentene som de viktigste interne endringer som har påvirket organisasjonskulturen i Bjugn kommune de siste år. Et annet forhold som også ble nevnt fra respondentene med hensyn til interne endringer som sannsynligvis har/kan påvirket organisasjonskulturen var etablering av kommunale foretak (KF).

Innen NPM – tenkningen fremstår fragmenterte rammestyrte enheter med et selvstendig personal og budsjettansvar for den enkelte leder som et sentralt element. Flere respondenter uttrykker at Bjugn kommune med sine mange enheter representerer et mangfold av kulturer med ulike forventninger i omgivelsene. Dette mangfold omtales i organisasjonsteorien som subkulturer og som Schein (1987) hevder kan utvikles i enhver gruppe. Mangfoldet og dannelses av disse gruppene ble av respondentene forklart som en følge av de ulike enheters funksjon og oppgaver, men også en utflating av den administrative organisering ble nevnt. Flere av respondentene uttrykte bekymring med hensyn til å få etablert en ”VI” kultur i kommunen med hensyn til en felles identitet. En av respondentene uttrykte det på denne måten: *”Det hersker en oss og dem kultur i kommunen til tross for flere års arbeid med å implementere verdiene våre i de ulike enheter”*.

Det kan synes som om at NPMs tenkning rundt mål og resultatstyring og flate organisasjonsstrukturer sammen med NPMs bruker og lederfokus bidrar til at det oppstår ulike subkulturer i Bjugn kommune. For det første synes det som om at subkultur oppstår med bakgrunn i enhetenes ulike funksjoner og institusjonelle omgivelser. Gjennom det overordnede styringskort skal den enkelte enhet utarbeide egne mål for enheten med bakgrunn i gitte budsjettammer og resultatkrav. Dette tolker jeg å gjenspeile NPM tenkningens fragmentert rammestyrte resultatenheter. Som påpekt ovenfor vil de ledelsesmessige særtrekk gjennom dette arbeidet komme til uttrykk men også først og fremst kan det synes som om at det er de strukturelle særtrekk som kan skape ulike subkulturer.

Når det gjelder i hvor stor grad kultur og styring direkte og indirekte kan knyttes opp mot NPM, velger jeg å ta utgangspunkt i de NPM faktorer som synes å utgjøre de mest direkte, dvs mål og resultatstyring, en utflating av organisasjonsstrukturen og etablering av KF.

Det kan med bakgrunn i respondentenes uttalelser og dokumentundersøkelser synes som om Bjugn kommune i de siste 12 år har hatt et bevist fokus på å utvikle og implementere et eget mål- og resultatsystem i organisasjonen. Dette tolker jeg å ha sin forankring i relasjonen stat og kommune, og som Bjugn kommune har adoptert gjennom en nasjonal påvirkning. Utviklingen av balansert målstyring og en utflating av den administrativ organisering tolker jeg mer å være en konsekvens av beslutningen av å innføre mål og resultatstyring som styringsfilosofi i kommunen. Når det gjelder etablering av KF og en fristilling av ulike tjenesteområder fra den ordinære kommunale drift tolker jeg også dette grepet å være en adoptering fra nasjonal praksis. Ovennevnte endringer synes å ha en direkte forankring i NPM tankegangen med hensyn til kostnadseffektivitet og strukturelle fristilling som sentrale komponenter.

Indirekte kan arbeidet med selve balansert målstyringssystemet og de elementer som der inngår, eksempelvis verdiplattformen, de uttrykte verdiene, styringskortene og de interne rapporteringssystemene knyttes opp i mot NPM.

Sammenhengen mellom NPM og endringer i organisasjonskulturen med hensyn til styring synes etter min vurdering å komme til syne når det gjelder arbeidet med mål og resultatstyring, og spesielt i forbindelse med kommunens eksterne tilpasning til omgivelse noe som påvirke kommunens mål og derigjennom virkelighetsoppfatning. En utflating av organisasjonsstrukturen og opprettelse av KF vil kunne føre til å forsterke egen enhets betydning og rolle slik at subkulturer oppstår og nye verdier dannes som igjen fører til at kommunens uttrykte verdier og normer blir erstattet av de verdiene som virkelig er tilstede i den enkelte enhet. Dette er forhold som jeg tolker å ha en direkte og indirekte påvirkning av organisasjonskulturen i Bjugn kommune først og fremst gjennom arbeidet med balansert målstyring som setter rammer både med hensyn til tjenesteområdets omfang og innhold, til brukerne og til framtidig strategi. En utflating med autonome rammestyrte enheter synes å forsterke dannelsen av subkulturer, noe som synes å bidra til at utfordringer knyttet til å etablere en enhetlig organisasjonskultur for Bjugn kommunen øker ytterligere

### **6.3.5 Kultur og Makt**

Under dette avsnittet har jeg valgt å ta utgangspunkt i NPMs tenkningens spredning av makt ut i organisasjonen og diskutere dette opp i mot organisasjonskulturen i Bjugn kommune. Til tross for at jeg har et eget avsnitt vedrørende styring har jeg valgt å la dette NPM elementet være utgangspunktet for diskusjonen også under dette avsnittet.

Schein skiller mellom seks typer av interne integreringsproblemer som en organisasjon må hankses med for å fungere som et sosialt system. Et av disse er konsensus for fordeling av makt og status.

Det kan synes som om det er konsensus mellom politisk og administrativt nivå i Bjugn kommune med hensyn til å fordele makt gjennom kommunestyrets vedtak i forbindelse med politisk og administrativ organisering, balansert målstyring og delegasjon. Noe som synes å komme til uttrykk i kommunens organisasjonsstruktur, styringssystem og delegasjonsreglement. Den politiske forankring av kommunens verdigrunnlag ligger blant annet i den politiske vedtatte kommuneplanen der visjon, verdiplattform og mål utgjør et sentral del i dokumentet. Både den politiske og den administrative fokus og atferd vil påvirke flere av Schein (1987) sine nivåer av kulturen. Den konsensus som synes å være til stede synes å bli tatt for gitt av respondentene samt at de uttrykte verdier og normene synes å være forankret både politisk og administrativt. Det kan videre synes som om at respondentene oppfatter at det er liten avstand mellom politikerne og administrasjonen og toppledelsen og medarbeiderne gjennom at dialog og samhandling føles naturlig og åpent. Imidlertid velger jeg å knytte disse uttalesene til å gjelde selve rådhuset og den kulturen som råder der.

Flere av respondentene pekte på den gode samhandling mellom politisk og administrativt nivå både mellom ordfører og rådmann men også mellom det politiske og administrative nivå i de underliggende utvalg, og som ble uttrykt som en viktig forutsetning for den maktmessige utvikling i kommunen og akseptering av denne. Imidlertid som en av respondentene uttrykte det vil en endring av de maktmessige forhold i organisasjonen også påvirke og endre organisasjonskulturen uten at vi bevist tenker på det.

Gjennom en utflating av sin organisasjonsstruktur kan det synes som om at Bjugn kommune har implementert NPM tenkningens intensjon vedrørende å skape et større skille mellom politikk og administrasjon. Det synes imidlertid som om at kommunestyret og øvrige politiske utvalg beholder den direkte makt i forbindelse med politiske vedtak. I kommunes system vedrørende å fremme saker for politisk behandling er det administrasjonen/fagenheten som utarbeider på faglig grunnlag et saksframlegget for politisk behandling mens det er ordfører/utvalgsleder som innstiller saken for kommunestyret/formannskapet/de enkelte utvalg før vedtak fattes. Deretter er det administrasjonen som skal sørge for å implementere konsekvensen av vedtaket i organisasjonen. Dette betyr etter min oppfatning at det er den enkelte enhet gjennom som på eget initiativ fremmer saker for politisk behandling, noe som den enkelte leder for det første kan unnlate å gjøre gjennom sin posisjon og definisjonsmakt, det vil si at saken blir ikke fremmet for politisk behandling. På den annen side kan saken bli fremmet for politisk behandling men konsekvensene av vedtaket blir ikke prioritert av enheten/lederen. Lederen vil således påvirke organisasjonskulturen ved sine prioriteringer



gjennom sin atferd slik at ulike virkelighetsoppfatninger dannes spesielt ved å ha tilgang til og kontroll over agendaen.

Bjugn kommune har gjennom sitt delegasjonsreglement desentralisert makt ut i organisasjonen. Dette tolker jeg som en direkte konsekvens av kommunens uttalte brukerfokus. Både desentralisering og brukerfokus er sentrale NPM komponenter som ble uttrykt fra flere respondenter som de viktigste interne endringer med hensyn til maktfordelingen innenfor det administrative nivået i kommunen. Det ble videre uttrykt fra flere respondenter at kommunens brukere gjennom en økt bevissthet med hensyn til sine rettigheter gjennom lovgivning etc og kommunens økende praksis med hensyn til brukerundersøkelser har bidratt til at de interne maktforhold har blitt endret. Det kan med denne bakgrunn synes som om at medarbeiderne i Bjugn kommune har blitt tildelt ytterligere makt gjennom økt delegasjonspraksis, myndiggjøring og det er de som er nærmest brukerne.

Et annet forhold som synes å forsterke den enkeltes leders makt er lederens økende involvering i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger. Dette er av Schein påpekt som et viktig kriteri med hensyn til lederens påvirkning av organisasjonskulturen, samt at det å ha en kontroll over belønninger er en maktkilde i seg selv. Disse forhold anser jeg som en indirekte konsekvens av NPMs tenkningen vedrørende desentralisering og lederfokus, og som kommer til uttrykk i kommunens delegasjonsreglement og lønnspolitiske retningslinjer.

Informasjon og ekspertise er en maktkilde som jeg velger å knytte til respondentenes uttalelser vedrørende delegasjon nedover i organisasjonen. Flere av respondentene pekte på at det var en utfordring for lederen å gi medarbeiderne økte fullmakter samt at det var en utvikling i flere enheter at den enkelte medarbeider i å utvikle sin faglighet har fått mer makt både som person og sin tolkning av saken/virkelighetsoppfatning. Respondentene uttrykte tiltak for å rettlede medarbeideren var gjennom samtale og dialog slik at medarbeiderens ble bevisst sin praksis og at utøvelse ble utøvd i henhold til kommunens verdier og normer.

Som tidligere nevnt kan det gjennom NPM tenkningens desentralisering og med egne rammestyrte enheter oppstå egne kulturer ved den enkelte enhet, der det utvikles egne virkelighetsoppfatninger, verdier og normer. Disse subkulturene kan utvikle seg til å bli sterke slik at deres posisjon endres med hensyn til makt. Stabs- og støttefunksjonene ble spesielt nevnt av flere respondenter som eksempel, og spesielt IKT som gjennom en endring i de teknologiske omgivelsene ble tildelt mere makt på flere områder men også endringer i økonomi- og regnskapsfunksjoner ble nevnt som faktorer som bidro til at de maktmessige forhold i kommunen ble endret.

Indirekte mener jeg å se at Bjugn kommunes økende delegasjonspraksis ut i organisasjonen og myndiggjøring av den enkelte leder og medarbeider knyttes opp i mot NPMs tenkning med hensyn til å spre makt ut i organisasjonen.

Sammenhengen mellom NPM og endringer i organisasjonskulturen med hensyn til makt synes etter min vurdering å komme til syne i kommunens administrative og politiske organisering med rammestyrte enheter der ulike maktkilder og bruk av disse har endret seg i de senere år. Også gjennom gitte rammer og delegasjon har både lederne og medarbeiderne fått økt/avgrenset sine maktmessige beslutningsområder. Delegasjonspraksisen i Bjugn kommune synes å ha påvirket organisasjonskulturen ved at den tidligere hierarkiske makten er blitt endret ved en utflating. Nå innehar den enkelte enhetsleder nødvendig makt gjennom delegasjon til å foreta beslutninger som tidligere lå legger opp i hierarkiet. Også endring i de maktmessige forhold mellom administrativt og politisk nivå synes å bidra til at organisasjonskulturen blir endret. Politikernes fokus og prioriteringer synes å bli dempet hos medarbeiderne i den daglige tjenesteproduksjon.

Det kan synes som om at maktfordelingen og utøvelsen av makt er institusjonalisert i Bjugn kommune noe som jeg tolker med bakgrunn i de ulike respondenters uttrykte virkelighetsoppfattelser med hensyn til å ta tak i uønskede hendelser og konflikter. Det synes også med denne bakgrunn at den interne integrasjon vedrørende makt og status som Schein (1987) beskriver er i varetatt i større eller mindre grad ved den enkelte enhet.

### **6.3.6 Oppsummering av kulturelle forhold i Bjugn kommune**

I dette kapitlet har jeg sett på i hvor stor grad har innføring av NPM påvirket de kulturelle forhold i Bjugn kommune, og diskutert påvirkningen med bakgrunn i de NPM – inspirerte områdene brukerfokus, ledelse, styring og makt. Det kan med bakgrunn i ovennevnte diskusjon synes som om at organisasjonskulturen i Bjugn kommune har blitt påvirket av alle disse områdene enten direkte eller indirekte som konsekvens av det aktuelle fokusområdet.

Det sterke brukerfokus som blir uttrykt av respondentene i Bjugn kommune og arbeidet med balansert målstyring anser jeg som en direkte konsekvens av det pågående reformarbeidet og forvaltningspolitikk som den norske regjering har hatt fokus på i de siste 15 år, og som har vært preget av NPM – tenkning. Fokuset på de øvrige diskuterte NPM områder betrakter jeg også som en naturlig konsekvens av kommunens brukerfokus. Dette forhold synes å påvirke organisasjonskulturen gjennom å bli mer servicebevisst og i møtekommende i forhold til brukeren, dvs en dreining fra den byråkratiske og hierarkiske tenkning.

Bjugn kommune har gjennom det nasjonale reformarbeidet adoptert og implementert NPM – tankegangen innenfor ovennevnte områder. Ved å benytte Schein (1987) sin teori ved rørende organisasjonskultur og hva som påvirker/endrer denne kan det synes som om at Schein sin

definisjon av organisasjonskultur samsvarer og berører flere av komponentene innen NPM doktrinene og som fremgår av min diskusjon ovenfor.

Det kan med denne bakgrunn synes som om de NPM – inspirerte områdene som jeg har diskutert har en intern forankring i Bjugn kommunes tenkning noe som følgelig påvirker organisasjonskulturen.

Av ovennevnte kan det synes som om at det er mangfoldet i brukere, ansatte og enhetenes ulike funksjoner som er Bjugn kommune største utfordring med hensyn til å få en enhetlig etterlevelse av verdiplattformens verdier og normer samt virkelighetsoppfatning. Det kan synes som om det mangfold av brukere i alle aldre sammen med den økende rettighetsbevissthet og det individuelle fokus som bidrar til at det hersker ulike subkulturer med egne verdier, normer og virkelighetsoppfatninger ved de ulike enheter i kommunen. Dette er et fenomen som jeg tolker å utgjøre både et nåværende og fremtidig dilemma for Bjugn kommune med hensyn til å implementere en overordnet organisasjonskultur for kommunen som et hele eller la den enkelte enhet dyrke sin egen kultur, noe som synes å ligge implisitt i NPM – tenkningens doktriner og komponenter. Med en kontinuerlig utfordring for kommunen/enhetene til å tilpasse seg organisasjonskulturens to hovedfunksjoner Schein (1987), en ekstern tilpasning til de institusjonelle og tekniske omgivelser og en intern integrasjon kan det synes som om det er artefaktens funksjon og betydning som vil være omgivelsenes vurderingskriterium med hensyn til å bedømme Bjugn kommune organisasjonskultur, og med bakgrunn i NPM- tenkningens fokus på brukerne, styring, ledelse og organisering kan det synes som om det blir en umulig oppgave å "hindre" en ytterligere fremvekst av sterke subkulturer med egne virkelighetsoppfatninger, verdier og normer der artefaktene og disses symbolske effekt synes å ha større betydning.

## **7 Avslutning**

### **7.1 Innledning**

I det foregående kapittel har jeg med bakgrunn i valgt problemstilling, mine teoretiske og metodiske valg analysert mine to forskningsspørsmål. Under mitt første forskningsspørsmål ønsket jeg å se på hvordan NPM har påvirket samspillet mellom leder og medarbeider i Bjugn kommune og i det andre forskningsspørsmålet ønsket jeg å se på hvordan NPM har påvirket organisasjonskulturen i Bjugn kommune, samt at jeg har diskutert maktelementet under hvert av forskningsspørsmålene. Under dette kapitlet vil jeg med bakgrunn i Bjugn kommunes samfunnsrolle se hvilke rammebetingelser som må være til stede for at Bjugn kommune skal ivareta sine oppgaver samt se på hva som påvirker og former disse rammebetingelsene.

## **7.2 Bjugn kommunes samfunnsrolle og behov for tilpasning**

Som jeg har omtalt tidligere har Bjugn kommune som alle institusjoner en rekke interessenter å forholde seg til, og kommunen som institusjon utgjør en vesentlig og viktig del av vårt velferdssamfunn. De eksterne omgivelser spiller en viktig rolle med hensyn til hvordan Bjugn kommune skal organisere seg internt. Skal Bjugn kommune lykkes med å ivareta de normative forventningene i omgivelsene, eksempelvis fra brukerne, må staten gi kommunen hensiktsmessige rammebetingelser for at kommunen skal kunne foreta en intern tilpasning slik at de ønskede mål og forventninger blir oppfulgt.

Dette betyr at Bjugn kommune må tilpasse seg sine institusjonelle og tekniske omgivelser og integrere disse internt i organisasjonen og i sitt strategiske arbeid. Når det gjelder de institusjonelle omgivelsene som formidler regler og krav som Bjugn kommune må tilpasse seg for å oppnå legitimitet og støtte vil statens regulative mekanismer være sentrale med hensyn til kommunens lovmessige grunnlag, både med hensyn til egen eksistens med ikke minst for å tilpasse tjenesteytingen til lover som omhandler kommunens interessenter/brukere. Bjugn kommunes interessenter har alle, i en eller annen form, en omfatning av hvordan kommunen skal opptre. Det vil si at kommunen må tilpasse og integrere statens reformer og pålegg på en måte som er innefor de normative oppfatningene som råder hos kommunens interessenter/brukere.

En uønsket konsekvens av å ikke tilpasse seg de institusjonelle omgivelsene kan være at kommunen får redusert sin legitimitet ved at det eksempelvis fortsatt eksisterer en byråkratisk atferd hos medarbeiderne til tross for et ønske om å fremstå som en moderne organisasjon tilpasset samfunnsutviklingen og NPMs ulike doktriner. Bjugn kommunes rolle som lokalt forvaltningsnivå er å implementere og løse statens pålagte oppgaver ovenfor egne innbygger. Dette representerer en kognitiv oppfatning som er forankret og tas for gitt av kommunens innbyggere, og utgjør en dominerende forstilling om kommunens samfunnsrolle noe som blant annet uttrykkes ved kommunens ivaretagelse av lokal demokratiet og som tjenesteyter. Bjugn kommunes viktigste tekniske omgivelser og som det fortsatt må arbeides strategisk mot for å ivareta den tjenesteyting og effektivitet som kommunen er pliktig til å ivareta overfor sine interessenter/brukere, er å utarbeide en strategi med hensyn til å bli oppfattet som en attraktiv arbeidsgiver slik at det blir kvalifiserte søkere på utlyste stillinger, samt at medarbeiderne gis muligheter til å utvikle sin kompetanse i forhold til endrede samfunnsmessige krav og forventninger. Videre må den forliggende strategi med hensyn til å ivareta og videreutvikle lederne, slik at ledelse blir utøvd, ivaretatt og utviklet i henhold til ledelsesbegrepet slik Erik Johnsen (1995) definerer det, nemlig et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill med relevant andre. Brukerne og deres rettigheter samt deres økende maktposisjon må det også jobbes strategisk med, noe tydelige og avgrensede enkeltvedtak/kontrakter vil bidra til å regulere. Videre er jevnlig

brukerundersøkelser en god samarbeidsstrategi i forhold til brukerne. Dette betyr i denne sammenheng at noen av kommunens strategier må rettes mot områdene arbeidsmarkedet, ledelse, medarbeidere og brukere.

I prosessen med å tilpasse seg til de institusjonelle og tekniske omgivelser bør Bjugn kommune ha sitt fokus på Schein (1987) sine fem problemområder for blant annet å sikre sitt eksistensgrunnlag, der felles målopplevelse, evaluering og forbedringsstrategier står sentralt. Et slikt fokus vil gi kommunen et godt utgangspunkt for å skape intern stabilitet ved å integrere de eksterne forhold i egen organisasjon. En kontinuerlig prosess rundt disse forhold vil kunne påvirke og endre kommunens organisasjonskultur. Interne subkulturer mellom de enkelte enheter vil bli skapt, noe som er å betrakte som naturlig og som gjenspeiler Bjugn kommune samfunnsrolle som en subnasjonal organisasjon som skal ivareta, løse og utvikle ulike offentlige tjenester for lokale brukere med ulike preferanser og behov.

### **7.3 Rammefaktorer for ledere og medarbeidere**

Vårt kompetansesamfunn er i stadig utvikling og endring. Dette sammen med NPMs tenkningens fokus på brukerne, ledelse, delegasjon og myndiggjøring bidrar til at tradisjonell ledelse og arbeidsutøvelse er under stadig påvirkning og endring, noe som Bjugn kommune og den enkelte leder må ta i betraktning i utøvelsen av lederatferd.

Det ligger implisitt i tenkningen vedrørende ledelse at en som innehar en lederrolle også skal utøver lederatferd, noe som betyr at det skal være et samsvar mellom ledelsesutøvelsen og de forventninger som medarbeideren har til lederens atferd. Disse ledelsesforventningene kan være vanskelig å oppfylle da lederens rammebetingelser for å utøve lederatferd ikke alltid er tilstede. En ledende stilling er i utgangspunktet mindre spesialisert enn stillinger som er knyttet direkte knyttet til tjenesteproduksjonen, men det kan være at lederen har et for stort antall medarbeidere i sin enhet slik at kontrollspennet blir for stort, noe som kan føre til at rammen for å utøve ledelse blir innskrenket. Med bakgrunn i antall samspilldokumenter og ulike samspillarena både horisontalt og vertikalt kan det bli vanskelig for lederen å tilfredsstille medarbeiderens forventninger vedrørende egen lederatferd. Dette kan komme til uttrykk ved manglende koordinering og styring med hensyn til målstyringen, manglende oppfølging av sykemeldte, manglende avvikling av medarbeidersamtaler og liten eller ingen samhandling med tillitsvalgte etc. Videre kan manglende samspill med medarbeidere føre til at medarbeideren beveger seg ut over grensen av eget handlingsrom, dvs. utover egen beslutningsmyndighet.

En annen konsekvens, av kompetansesamfunnet/den økende kompetanseheving blant medarbeiderne, som det er viktig å være bevisst for Bjugn kommune er at medarbeiderne gjennom sin utdanning ofte har fått en teoretisk kunnskap vedrørende ledelse og lederatferd.

Noe som betyr at medarbeiderne får ytterligere forventninger til at det utøves kvalitativ ledelse i kommunen. Tillitsvalgtes bevissthet vedrørende rettigheter og plikter samt krav til opplæring fører også til økte forventninger til samhandling med lederne på alle nivåer, både vertikalt og horisontalt. Tillitsvalgte forventninger med hensyn til samspill med politisk nivå har sitt utgangspunkt i kommuneloven fra 1992 der ansatte fikk en lovmessig rett til medvirkning gjennom lovfesting av administrasjonsutvalget, som består av politikere og tillitsvalgte.

Som nevnt ovenfor er det anbefalt strategi at Bjugn kommune søker å tiltrekke seg og beholde kompetente og dyktige medarbeidere på alle nivåer. Dette gjøres i hovedsak gjennom formelle kontrakter som arbeidsavtaler, men også psykologiske kontakter eller normative bånd kan etableres gjennom gode kompetansemessige tiltak der det virker illojalt å slutte før at det gått en viss tid.

Av andre rammefaktorer som påvirker og har endret arbeidsinnholdet for ledere og medarbeidere i Bjugn kommune er en økende desentralisering gjennom delegasjonspraksis, innføring av mål – og resultatstyring samt en utvikling av sentrale og lokale belønningssystemer. Til sist men ikke minst er det kommunens økende brukerfokus kanskje den rammefaktor som har påvirket både samspillet mellom leder og medarbeider, organisasjonskulturen og de maktmessige forhold mest.

#### **7.4 Internasjonal påvirkning**

Under dette avsnittet vil jeg kort se på hvordan internasjonale trender og samarbeidsformer har påvirket norsk forvaltningspolitikk og de ulike forvaltningsnivåene i Norge. Når det gjelder samarbeidsformer avgrenser jeg den til å gjelde Den europeiske union (EU).

Forvaltningspolitikken i Norge har vokst frem som et eget politikkkfelt gjennom flere regjeringer siden midten av 1980 tallet, og med ulike programmer. Gjennom disse programmene har det vært et bevisst ønske å tilpasse nye utenlandske forvaltningspolitiske trender til norske forhold der hovedstrategien var å fornye og modernisere offentlig sektor.

Dette betyr at ulike regjeringer har oversatt og tilpasset de utenlandske trender til den norske kulturelle tradisjonen med å ivareta egne verdier som rettsikkerhet, likhet, medbestemmelse etc. Gjennom disse regjeringsinitierte prosessene har kommunen fått større handlingsrom der intensjonen fra regjeringshold har vært å desentralisere statlige oppgaver, ansvar og myndighet fra statsforvaltningen til kommunene. Et gjennomgående trekk har vært et økende fokus på brukerne, en effektiv tjenesteproduksjon, avbyråkratisering og ledelse, med andre ord de samme doktriner og komponenter som kommer til uttrykk i NPM – tenkningen.

Norges samarbeid med EUs institusjoner er regulert i EØS-avtalen som ble undertegnet i mai 1992, men som først ble gjeldende fra 1. januar 1994. Fra denne dato ble det norske rettssystem utvidet ved at EUs lov og regelverk for det indre marked også ble gjeldene for Norge.

Gjennom EØS-avtalen er altså Norge en del av EUs indre marked ved at vi har gjennomført EUs regler om fritt vareutbytte, og fri bevegelighet av for personer, tjenester og kapital. Samarbeidet forutsetter at regelverket praktiseres likt i EFTA - pilarene av EØS-samarbeidet. Det vil si at Norge er underlagt overvåking og håndhevelse av felles statsstøtte og konkurranseregler fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA) og EFTA-domstolens side (Busch, Johnsen og Vanebo 2003:28)

#### **7.4.1 Bjugn kommune og internasjonal påvirkning**

Til tross for at internasjonale trender og NPM tenkning ikke har fått like stort gjennomslag i Norge har ulike nasjonale reformer påvirket Bjugn kommune. Det er først og fremst gjennom reformenes intensjoner nødvendig endring og tilpasning har skjedd, men Bjugn kommune har også blitt påvirket av ulike organisasjonsoppskrifter gjennom sin tilknytning til KS og gjennom sin tilknytning til Fosen regionråd. Institusjonalisert organisasjonsoppskrifter har blitt spred som ideer på ulike arena, Bjugn kommune har gjennom egne prosess tatt og implementert noen av disse ideene i egen organisasjon, noe som er nærmere beskrevet foran.

Bjugn kommune vil indirekte bli påvirket av EUs politikk gjennom Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen. Imidlertid er det også verd å nevne at Norsk politikk alltid har vært en del av europeisk politikk før EØS-avtalen samt at Norge har et omfattende samarbeid på andre politikk og samfunnsområder innen forskning, utdanning, innovasjon, miljøvern, sysselsettingspolitikk, sosialpolitikk, likestilling m.m. Det er på områder som omhandler det indre marked som primært vil påvirke Bjugn kommunes politikk. Eksempelvis innen arbeidsgiverpolitikken må Bjugn kommune utvikle og ivareta denne med bakgrunn i aktuelle bestemmelser som fremgår av lover, avtaler og tariffen på området.

De fleste områder innenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser er påvirket på grunnlag direktiver fra EF/EU, direktiver fra EU som har blitt gjennomført i norsk rett. Norge har gjennomført en regelbasert tilpasning, dvs Norge følger rettsakter som er utformet i EU. Når Kommunesektorens interesse og arbeidsgiverorganisasjon (KS) i sitt arbeid med å utarbeide nye avtaler mellom partene i arbeidslivet og med bakgrunn i gjeldende lover vil resultatet av disse være sterkt påvirket av disse direktivene som igjen påvirker Bjugn kommune når kommunens egen lokale arbeidsgiverpolitikk skal utarbeides.

I tillegg til internasjonal arbeidsrett har også dommer fra EF-domstolen og EFTA-domstolen påvirkning på tilsvarende arbeidsrettslige forhold som skulle eventuelt oppstå i Bjugn kommune.

## **7.5 Samspill og organisasjonskultur i tiden framover**

Min avhandling har som tittel, "Samspill og organisasjonskultur i Bjugn kommune" og det føles naturlig at jeg avslutningsvis diskuterer uttrykkende samspill og organisasjonskultur i et fremtidig organisasjonsmessig perspektiv for Bjugn kommune. Jeg vil som et utgangspunkt for diskusjonen benytte Erik Johnsen (1995) og Edgar Schein (1987) sine definisjoner av henholdsvis samspill og organisasjonskultur.

### **7.5.1 Samspill**

Jeg har i avhandlingen sett på ledelse som en funksjon og med bakgrunn i Erik Johnsens (1995) sin ledelsesteori. Erik Johnsen har definert ledelse som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill. Noe som betyr at ledelse må utøves sammen med andre personer både i og utenfor organisasjonen.

For at Bjugn kommune skal kunne i vareta de ulike samspillprosesser er det etter min vurdering svært viktig at Bjugn kommunes ledere har og kjenner til de nødvendige rammefaktorer som skal til å utøve ledelse i henhold til Erik Johnsens definisjon. Det betyr først og fremst at de må ha et kontrollspenn og et handlingsrom gir dem tidsmessig mulighet til å lede, og inneha myndighet til å fatte nødvendige beslutninger. Som nevnt overfor er Bjugn kommunes omgivelser i stadig endring, og i en raskere takt og omfang enn tidligere, noe som i første rekke berører overordnet administrativ og politisk ledelse men også mellomledere og den enkelte medarbeider samt omgivelsene forøvrig.

Endringene i omgivelsene utfordrer Bjugn kommune på mange måter, og det er/blir svært viktig at disse endringene blir tilpasset og integrert i organisasjonen på en effektiv og rasjonell måte, og ikke minst at selve endringsprosessene blir ledet på en effektiv og tilfredsstillende måte. I slike endringsprosesser der den ordinære daglige drift skal ivaretas og utøves som normalt i forhold til kommunens brukere, må det stilles andre krav til ledelse med hensyn til å tilpasse og utvikle kommunen. Det betyr at det må settes mål på hvordan de ulike endringsprosesser skal gjennomføres med ulike delmål, hva skal gjøres, når, og hvem skal involveres samt tid for involveringen. Som jeg har diskutert under analysekapitlet foregår samspillet mellom leder og medarbeider på ulike samspillarena og med ulikt samspillinnhold. Dette samspillet utøves til daglig og er mer eller mindre institusjonalisert i kommunen, mens nye og mer krevende og utfordrende samspill kommer i tillegg.



I en endringsfase stilles det ytterligere krav til at samspillet blir ivaretatt, først og fremst med hensyn til å involvere og informere samt skape entusiasme og forståelse for endringene, men også for å skape en følelse av trygghet og ivaretagelse for den enkelte medarbeider. Med bakgrunn i vårt kompetanse- og endrings- og utviklingssamfunn vil det etter min mening ble et øke behovet for samspill mellom alle nivåer i Bjugn kommune, og spesielt mellom leder og medarbeider. Arbeidet med å utarbeide, tilpasse og endre styringskort, virksomhetsplaner og stillingsbeskrivelser er noen områder som vil kreve et økende samspill mellom leder og medarbeider, noe som jeg mener er en naturlig konsekvens av en økende delegasjonspraksis i kommunen og en økende real- og formalkompetanse blant leder og medarbeider samt en økende bevissthet, forventninger og krav til medbestemmelse og samarbeid, og som ivaretar elementene i et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill i Bjugn kommune.

Også innenfor det regionale og interkommunale samarbeid vil elementene av Erik Johnsen definisjon på ledelse herunder samspillelementet være viktig å utøve. Spesielt vil jeg peke på de fremtidige utfordringer som ligger i "Storkommuneprosjektet" mellom Bjugn og Ørland kommune®, der ulike samspillprosesser med omgivelsene blir viktige. I denne endringsprosessen vil jeg anta at samspillet mellom det administrative og politiske nivå i den enkelte kommune og mellom disse, med innbyggerne og medarbeidere vil være avgjørende elementer med hensyn til å lykkes på en tilfredsstillende måte. Jeg vil anta at samspillprosessene ivaretas på ulike måter i den enkelte kommune. Disse utfordring sammen med de daglige utfordringer som kommunene Bjugn og Ørland ivaretar stiller store krav til overordnet ledelse i begge kommuner med hensyn til å få ønskede samspillprosesser til å fungere.

### **7.5.2 Organisasjonskultur**

Under dette kapitlet i analysen har jeg tatt utgangspunkt i det funksjonelle perspektiv noe som betyr at jeg har betraktet Bjugn kommune som et naturlig system, og som betyr at Bjugn kommune må tilpasse og utvikle seg i forhold til sine omgivelser. Dette perspektivet og Schein(1987) blir mitt utgangspunkt for min diskusjon under dette avsnittet.

Dette betyr at Bjugn kommunes organisasjonskultur vil med bakgrunn i sin tilpasning til de tekniske og institusjonelle omgivelsene vil være i stadig endring. Under disse endringsprosessene er det viktig at kommunen ivaretar og er bevist sitt behov for pragmatisk, legal, normativ og kognitiv legitimitet, slik at den generaliserte antakelse om kommunens rolle blir ivaretatt selv om organisasjonskulturen er under tilpasning og endring.

Bjugn kommune har gjennom sitt styringssystem sagt noe om forventningene til ledere og medarbeider vedrørende hvilke verdier og normer som skal etterleves, noe som vil påvirke

organisasjonskultur i kommunen og den enkelte enhet i større eller mindre grad. Dette er verdier og normer som synes å være institusjonalisert til tross for at det synes å eksistere ulike subkulturer i kommunen. Imidlertid synes det som om at balansert målstyring fortsatt vil være kommunens styringssystem i fremtiden, noe som fortsatt vil bygge opp under kommunens ønskede verdier og normer og forme fremtidig organisasjonskultur.

Den økende delegasjonspraksis som er i Bjugn kommune synes å gjenspeile en eksisterende tillit mellom de ulike nivåer i kommunen, noe som fordrer en sterk organisasjonskultur. En sterk organisasjonskultur kan utgjøre et hinder for Bjugn kommune med hensyn til en nødvendig tilpasning og utvikling mens den på en annen side kan skape gode rammevilkår for tilhørighet, fellesskap og motivasjon.

Under det funksjonelle perspektiv antas organisasjonskulturen å ha vokst frem over tid og er stabil, noe som jeg antar vil bli en utfordring for kommunene Bjugn kommune med hensyn til å utvikle en felles organisasjonskultur for "Storkommunen" i samspill med Ørland kommune. Sannsynligheten for at medarbeiderne i disse kommunen har ulike virkelighetsoppfatninger, verdier og normer og artefakter er til stede, og vil kreve en bevist prosess fra overordnet ledelse. Begge kommuner har over tid og gjennom læring og utvikling skapt endringer i organisasjonskulturen slik at medarbeiderne har tilpasset seg kravene fra omgivelsene og at en felles identitet er skapt i den enkelte kommune, samt at den er akseptert og i hovedsak er i overensstemmelse med egne normer og verdier. Det blir derfor viktig for den overordnede ledelse å ha et sterkt fokus hva som ønskes med en slik sammenslåing ned hensyn til å utvikle organisasjonskulturen, både med bakgrunn i nasjonale og lokale rammebetingelser, samt å ha styring og kontroll med prosessen, være bevist sin lederatferd med hensyn til hvilke verdier og normer og kulturelle endringer som er ønskelig. Det må her som ellers, og sannsynligvis viktigere i en slik samordningsprosess at det er samsvar mellom lederens fokus, styring, kontroll, atferd og belønning eller straff og ønsket utvikling, slik at dysfunksjonelle eller uønskede effekter ikke oppstår.

## **7.6 Oppsummering**

Gjennom min avhandling mener jeg å se at Bjugn kommune har blitt påvirket av NPM – tenkningens doktriner og komponenter gjennom en tilpasning til kommunens tekniske og institusjonelle omgivelsene. Spesielt synes det at NPMs fokus på ledelse, brukere, styring og makt har påvirket forhold som samspill og organisasjonskultur. Denne påvirkning synes først og fremst å ha sitt utspring i ulike regjeringer beviste ønske og strategi med hensyn til å modernisere og tilpasse offentlig sektor. Det betyr at internasjonale trender og reformer har blitt oversatt og implementert i ulike departementer, direktorater, KS etc. gjennom politiske, tekniske/rasjonelle og institusjonaliserte prosesser. Disse institusjonelle endringene og strategisk ledelsesmessige endringene fra statlig forvaltningsnivå har blitt oversatt av Bjugn

*”I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?”*

---

kommune gjennom ulike nasjonale reformer etc. slik at kommunens ulike organisasjonsmessige forhold har blitt endret med denne bakgrunn. I min analyse synes det å framkomme at NPM – tenkningen er institusjonalisert forankret i kommunen noe som jeg mener kommer til uttrykk gjennom en analyse av respondentenes svar og av utvalgte dokumenter.

## Litteraturliste

- Andersen, S.S: *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget, Bergen 1997,
- Bang, H.: *Organisasjonskultur*. Otta. Tano Aschehoug AS. 3. utgave. 4. opplag 2000.
- Bolman, L.G. og Deal, T.E.: *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. 3. utgave, 3. opplag. Oslo. Gyldendal akademisk. 2007.
- Busch, T., Johansen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O.: *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo. 2. utgave Universitetsforlaget 2005.
- Busch, T. og Vanebo, J.O.: *Organisasjon og ledelse – et integrert perspektiv*. Oslo, Universitetsforlaget 2003.
- Byrkjeflot, H.: Rapport til KS "Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger." Bergen, 2008.
- Christensen, S og Daugaard Jensen, P.E. *Kontrol i det stille*. 2. udg. Fredriksberg. Samfunnslitteratur 2001.
- Christensen, T. og Lægreid, P.: *Reformer og lederskap*. Oslo, Universitetsforlaget 2002.
- Hagen, T.P. og Sørensen, R.J.: *Kommunal organisering*. Oslo. Universitetsforlaget 2. opplag 2003.
- Hovedavtalen 01.01.2006 – 31.12.2009. Oslo. Kommuneforlaget AS. 2006.
- Hovedtariffavtalen 01.05.2008 – 30.04.2010. Oslo. Kommuneforlaget AS. 2. versjon 2008
- Jakobsen, D.I.: *Innføring i samfunnsvitenskapelig metode.*, Kristiansand, Høyskoleforlaget AS 2. opplag 2002.
- Johnsen, E.: *Ledelse av ledelsesprosessen*. Oslo. Tano Forlag 1995.
- Klausen, K.K.: *Skulle det være noget særlig*. København, Børsens Forlag A/S, 1. utgave, 3. oplag, 2003.
- Kvale, Steinar. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo. Ad Notam Gyldendal 1997.
- Lov 1992-09-25 nr. 1007: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- NOU 2003: 19.: *Makt og demokrati*. Oslo, Gan Grafisk AS.
- Nilsen, RY og Repstad, Pål.: Artikkel "Fra nærhet til distanse og tilbake igjen".
- Olsen J.P.: *Foran en ny offentlig revolusjon*. Nytt norsk tidsskrift, 3, 1986.
- Røvik, K.A.: *Moderne organisasjoner*. Bergen. Fagbokforlaget. 4. opplag 2004.

*"I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?"*

---

Schein, E.H. *Organisasjonskultur og ledelse: er kulturendring mulig?* Oslo. Mercuri Media forlag 1987.

([www.bjugn.kommune.no](http://www.bjugn.kommune.no))

([www.ks.no](http://www.ks.no))

([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no))

## Intervjuguide

### Innledning

Gi tilbakemelding til respondenten at jeg setter stor pris på at du/dere stiller opp til dette intervjuet. Redegjøre for masterstudiet og hvorfor denne avhandlingen, hensikt – motivasjon - nytte.

Hensikt med intervjuet er at jeg får få et emirisk grunnlag for en analyse av de organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune med vekt på det interne samspillet mellom leder og medarbeider, de kulturelle forhold og de maktmessige forhold.

Min motivasjon for denne avhandlingen er at jeg anser kommunen som en viktig del av vårt demokrati og velferdssamfunn samt det forhold at jeg jobber i kommunen og kan gjennom avhandlingen bidra til en økt bevissthet rundt noen av de forhold som påvirker kommunens organisasjonsmessige forhold.

Nytteverdien kan bl.a. være at Bjugn kommune kan gjøre seg nytte av de funn og anbefalinger i sitt fremtidige strategiske arbeid.

Jeg ønsker å ta opp intervjuet på bånd slik at jeg kan konsentrere meg om selve samtalen/dialogen oss i mellom samt at jeg da får et bedre grunnlag å analysere på. Opptaket vil kun bli benyttet til arbeidet med avhandlingen og vil deretter bli slettet.

Spørsmålene er utledet med bakgrunn i tema/problemstilling/forskningsspørsmål og valgt teori og oppleves de uklare for deg må du be om utdyping etc.

Faktaopplysninger om respondenten:

Navn og rolle i kommunen/enheten. Budsjett- og personellansvar.

Bakgrunn – teoretisk utdanning og praktisk erfaring. Ledelseserfaring?

### Tema:

Organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune

### Problemstilling:

I hvor stor grad har innføring av NPM påvirket organisasjonsmessige forhold i Bjugn kommune?

### Forskningsspørsmål 1:

I hvor stor grad har NPM påvirket det interne samspeillet mellom leder og medarbeider i Bjugn kommune?

Hovedspørsmål (med underspørsmål?)	Teoretisk forankring	Merknad
<p>1. Hvilke endringer har oppstått i det interne samspeillet de siste årene i Bjugn kommune/din enhet?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det avtalt klare ansvarsområder for den enkelte leder med hensyn til ansvar for og myndighet til å nå mål?</li> <li>• På hvilken måte ivaretas individuell tilbakemelding på den enkelte leders lederatferd?</li> </ul> <p>2. Hva er årsakene til disse forandringene?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indre drivkrefter</li> <li>• Ytre drivkrefter</li> </ul> <p>3. Hva er konsekvensen av disse endringene?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Har forandringene ført til økt delegasjon fra rådmannen til enhetslederne?</li> <li>• Hvordan formidles beslutninger tatt i ledermøtet til medarbeiderne?</li> <li>• Hvordan formidles/implementeres vedtatte (politiske) nye retningslinjer etc til medarbeiderne?</li> </ul> <p>4. Hvilke utfordringer ser du i forhold til samarbeidsprosessen i kommunen med tanke på samspeillet mellom leder og medarbeider?</p>	<p>Erik Johnsen definisjon på ledelse og samspill.  <i>"Et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker"</i></p> <p><b>Samspeillet</b> i ledelsesprosessen består i følge Johnsen av at <i>jeg</i> utøver en form for lederatferd, noe som medfører at <i>jeg</i> og de relevant andre, det vil si de av oss som vil vinne kampen sammen, danner et nærmiljø, "ledelsesmiljø", der individuell lederatferd koordineres i en gruppeaktiv prosess, samt at <i>vi</i> alle bidrar til at foretakets ledelsesmiljøer fungerer ved å inndra dem aktivt i foretakets ledelsesprosess.</p> <p><b>Ledelseslærens ideallmodell</b>, tre nivåer individ, gruppe/avdeling og totalsystem. Kommunen blir et system av analyse - synteseprosesser, interaktive prosesser og søke - læreprosesser. Det etableres de nødvendige ledelses - kommunikasjonsprosesser.</p> <p><b>Motspill</b> oppstår når konflikter eller uoverensstemmelser fører til intriger og taktiske utspill. Fokuset er på egne interesser. <b>Prinsippal – agent</b> teori, ulik målstruktur,</p>	<p>En intervjuguide inneholder emnene som skal tas opp i intervjuet, samt hvilken rekkefølge de skal ha. Guiden kan gi en grov skisse av hvilke emner som skal dekkes, eller den kan være et detaljert oppsett med nøyaktige spørsmålsformuleringer.</p> <p>NPM har sitt fokus på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• brukermedvirkning/innflytelse/rettigheter/valgfrihet.</li> <li>• konkurranse, kontrakter, bestiller-/utfører.</li> <li>• spredning av makt ut i organisasjonen/delegasjon.</li> <li>• ledelses- og organisasjonsutvikling.</li> </ul> <p><b>Stikkord/moment</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ulike møtearenaer.</li> <li>• Introduksjon av nyttsatte             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ System</li> </ul> </li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Møtspill</li> <li>• Hvordan kommer dette til uttrykk?</li> <li>• Medspill <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fysisk dvs møter, samarbeid etc.</li> <li>• Ikke fysisk, gjensidig forståelse av den enkeltes utøvelse av lederatferd.</li> </ul> </li> </ul>	<p>asymmetrisk informasjon, ulik risikoversjon.</p> <p>Styringsproblemer.</p> <p><b>Samspill/medspill</b></p> <p>En åpen integrasjon (samhandling) hvor enighet og uenighet kommer på bordet, og det arbeides bevisst for å tilfredsstille alle interessentene. Konflikt er en naturlig del av denne prosessen.</p>	<p>Medbestemmelse/samarbeid</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Omstilling/ending</li> </ul> <p>Medarbeidersamtaler/sluttsamtale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Oppfølging</li> <li>o Hyppighet</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Handlingsrom/delegasjon</li> <li>• Kontrollspenn</li> <li>• Ledelsesmessig utfordringer</li> </ul>
---	---	---

## Forskningsspørsmål 2: I hvor stor grad har NPM påvirket kulturelle forhold i Bjugn kommune?

Hovedspørsmål (med underspørsmål?)	Teoretisk forankring	Merknad
<p>1. Hvilke endringer har oppstått i organisasjonskulturen de siste årene i Bjugn kommune/din enhet?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvilke endringer har oppstått med hensyn til å vektlegge kommunens verdier i organisasjonen?</li> <li>• Hvilken atferd forventes av Bjugn kommunes ansatte?</li> </ul> <p>2. Hva er årsakene til disse forandringene/endingene?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det noen spesielle hendelser som har påvirket/påvirker de kulturelle forhold i kommunen/din enhet?</li> <li>• Indre forhold, ønske fra ledelsen men hensyn til ny verdiplattform?(verdifokus).</li> <li>• Ytre forhold, endringer i omgivelsene? (løfter til brukerne).</li> </ul> <p>3. Hva er konsekvensen av disse endringene?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det iverksatt noe system for å implementere</li> </ul>	<p>Bangs definisjon på kultur.</p> <p><i>"Organisasjonskultur er de sett av felles normer, verdier, og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene"</i></p> <p><b>Verdier</b></p> <p><i>"En vedvarende tro på at en spesiell handlemåte eller slutttilstand personlig eller sosialt er å foretrekke framfor en motsatt eller annerledes handlemåte eller slutt-tilstand."</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skille mellom forfektete verdier og levde verdier (Bruksverdier og virkelige verdier).</li> <li>• Både intensjons- og retningskomponent.</li> <li>• Tjener fire funksjoner: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Er standarder for hva som er godt og dårlig.</li> <li>o Veileder i valgsituasjoner.</li> <li>o Virker motiverende.</li> <li>o Opprettholder selvaktelse.</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Normer</b></p>	<p><b>Stikkord/moment</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementering av verdiplattform</li> <li>• Verdier <ul style="list-style-type: none"> <li>o Vektlegging blant ledere</li> <li>o Vektlegging blant ansatte</li> </ul> </li> <li>• Omgangstone <ul style="list-style-type: none"> <li>o Mellom ledere</li> <li>o Mellom leder/ansatt</li> <li>o Mellom ansatt/ansatt</li> </ul> </li> <li>• Normer og atferd</li> <li>• Virkelighetsoppfatninger</li> <li>• Myter, historier</li> <li>• Møter og møtearenaer</li> <li>• Oppmerksomhet <ul style="list-style-type: none"> <li>o Jubileum etc.</li> </ul> </li> <li>• Belønningssystem</li> <li>• Forhold mellom de ulike enheter</li> </ul>



<p>ønskede verdier i organisasjonen?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan du beskrive den generelle atferd blant kommunens medarbeidere?</li> <li>• Er det iverksatt system for å ta tak i uønsket atferd?</li> </ul> <p>4. Opplever du at det er samsvar mellom ønsket endring (ny verdiplattform) og reell endring av organisasjonskulturen ved din enhet/Bjugn kommune?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hva var ditt første inntrykk av Bjugn kommunes organisasjonskultur da du begynte her?</li> <li>• Hvordan tror du omgivelsene (brukere etc) vil beskrive Bjugn kommune (virkelighetsoppfatning)?</li> <li>• Utfordringer?</li> </ul>	<p>"Normer er påbod eller regler som peiker ut rett handling innfor eit avgrensa område for å fremje å verne om verdiar"</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Skille mellom bevisste og ubevisste normer.</li> <li>• Knyttet til sanksjoner.</li> <li>• Er forventninger til hva som er passende og upassende atferd.</li> <li>• Kan både være kollektive og individuelle.</li> </ul> <p>Det er viktig ikke å blande sammen normer og atferd. Normer er regler for atferden.</p> <p><b>Virkelighetsoppfatning</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kollektive fortolkninger av virkeligheten.</li> <li>• Overføres til nye medlemmer</li> <li>• I liten grad bevisste for medlemmene</li> <li>• Distinkte for gruppen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektivitet</li> <li>• Organisering</li> </ul>
---	---	--

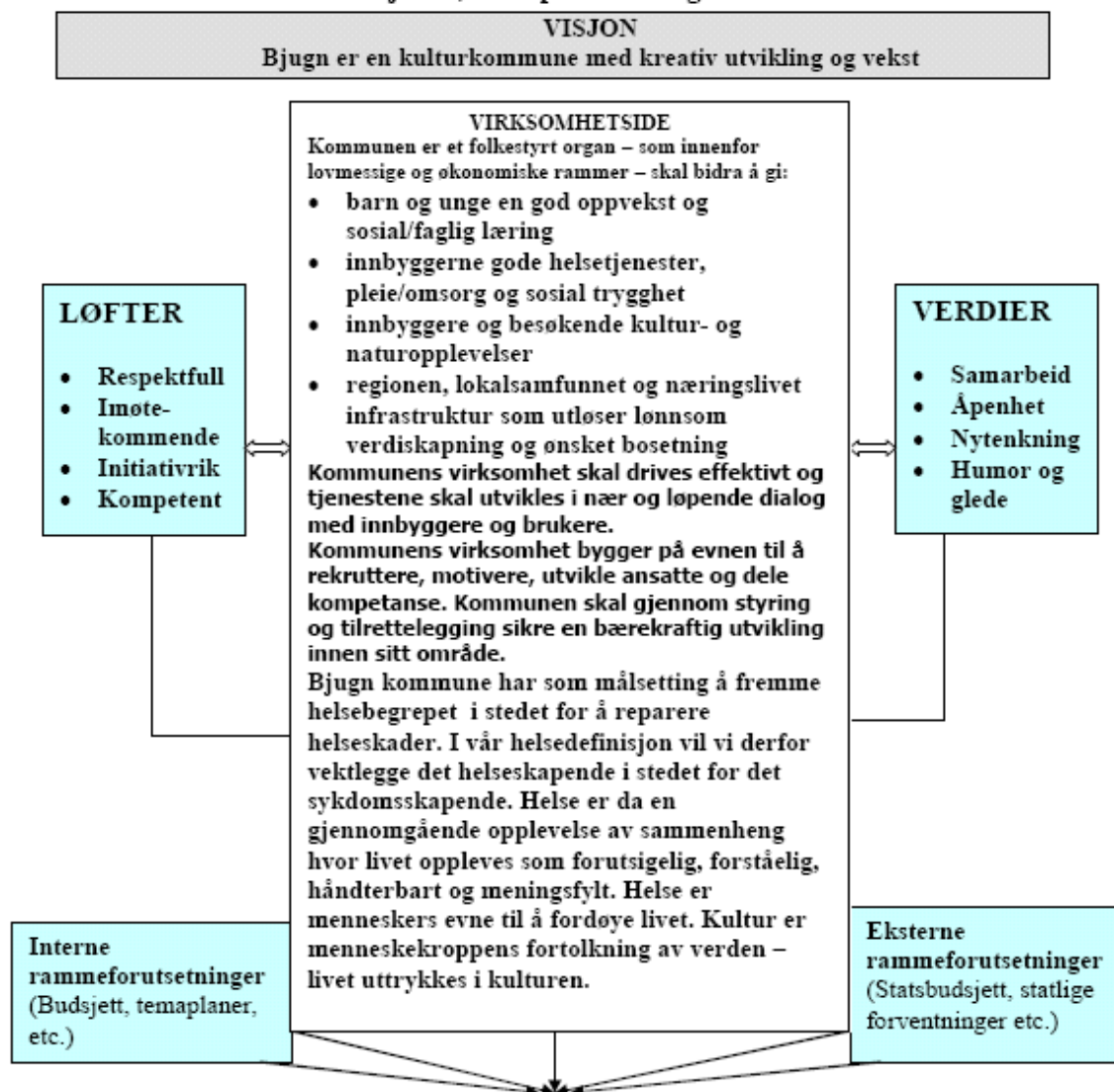
**Underspørsmål til forskningsspørsmål 1 og 2: I hvor stor grad har NPM påvirket maktmessige forhold i Bjugn kommune?**

Hovedspørsmål (med underspørsmål?)	Teoretisk forankring	Merknad
<p>1. Hvilke endringer har oppstått i den interne maktfordeling de siste årene i Bjugn kommune/din enhet?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finnes det noe system som regulerer den interne maktfordeling?</li> <li>• På hvilken måte formidles/tas opp forhold der maktrelasjonene blir forskjøvet? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Medarbeider – medarbeider.</li> <li>○ Leder – medarbeider.</li> </ul> </li> </ul>	<p>De fire maktdimensjoner (Christensens og Jensens forståelse av maktbegrepet) og de 8 maktkilder (Bolman og Deal).</p> <p>Prinsipal- agentteori.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkte makt, indirekte makt, bevissthetskontrollerende makt og institusjonell makt.</li> <li>• Posisjonsmakt, informasjon og ekspertise, kontroll over belønninger, makt gjennom</li> </ul>	<p><b>Stikkord/Momenter</b></p> <p>Delegasjon/myndiggjøring.</p> <p>Slektskap/Nærhet/Små og tette forhold</p> <p>Legitimitet</p> <p>Tillit</p> <p>Medbestemmelse</p>

<p>○ Leder – leder.</p> <p>2. Hva er årsakene til disse forandringene?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det noe i kommunens omgivelser/interessenter som har påvirket de maktmessige forhold?</li> <li>• Er det endringer i kommunens administrative organisering som har påvirket de maktmessige forhold?</li> </ul> <p>3. Hva er konsekvensen av disse endringene i makt?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan ivaretas medarbeidernes medbestemmelse ved din enhet/Bjugn kommune?</li> <li>• Hvilke utfordringer ser du for deg en økende grad av myndiggjøring av medarbeiderne får for deg/enheten/kommunen?</li> </ul> <p>4. Kan du beskrive de maktmessige forhold mellom leder og medarbeider ved din enhet?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Har kommunen/enheten iverksatt noe system som regulerer den ansattes handlingsrom med hensyn til å ivareta sine oppgaver og hvordan fungerer det?</li> <li>• Hvordan følges dette opp?</li> <li>• Utfordringer?</li> </ul>	<p>tvangsmidler, allianser og nettverk, tilgang til og kontroll over agendaen, makt over fortolkningsrammer, personlig makt.</p>	
---	--	--

## Målsettinger i planperioden

## Visjoner, verdiplattform og mål



# Styringskort for Rådmannen

## Bjugn kommune 2008-2011

### VISJON: HOVEDMÅL:

Bjugn er en kulturkommune med kreativ utvikling og vekst

Det legges vekt på å oppnå felles forståelse for sentrale og lokale rammebetingelser og kravet til en moderne og tidsmessig administrasjon som tar hensyn til arbeidstakernes plikter og rettigheter og tilpasser tilbudet innenfor gitte rammer. Det legges til rette for at innbyggerne som enkeltindivider, ut fra egne forutsetninger og ønsker, kan engasjere seg i utviklingen av kommunen. Både på det politiske og administrative plan skal kommunen preges av åpenhet. Bjugn kommune legger vekt på et godt og tillitsfullt samarbeid med sine nabokommuner, fylkeskommunen og sentrale myndigheter. Omdømmebygging skal ligge i bunnen for all aktivitet i Bjugn kommune.

	SAMFUNN	TJENESTE	MEDARBEIDERE	ØKONOMI
<b>Mål</b>	<p>S1. Bjugn kommune er et fellesskap der folk ønsker å bo og arbeide, trives og føle trygghet. Bjugn kommune legger til grunn en vekst i folketallet i 4-års perioden.</p> <p>S2. Bjugn kommune er bevisst på betydningen av omdømmebygging i bred forstand for å være attraktiv som etableringskommune for bedrifter og som bokommune for vanlige innbyggere.</p> <p>S3. Bjugn kommune er bevisst på betydningen av folkehelsearbeid.</p>	<p>T1. Implementering av internkontrollsystemet og krav til høy kvalitet i tjenesteproduksjonen.</p> <p>T2. Kommunen skal yte en riktig, rask, kompetent og effektiv tjenesteproduksjon i samsvar med verdiplattformen, forvaltningsloven og offentlighetsloven.</p> <p>T3. Entreprenørskap satt i system skal prege skolen.</p>	<p>M1. Medarbeidere som handler i samsvar med kommunens verdiplattform.</p> <p>M2. Kompetente ledere og medarbeidere.</p>	<p>Ø1. Holde rammene</p> <p>Ø2. 4-årig plan- og budsjettthorisont</p>
<b>Suksess-kriterier</b>	<p>S1. Stabilt voksende befolkningsgrunnlag.</p> <p>S2. Egne omdømme målinger som viser resultat min. på landsgjennomsnitt.</p> <p>S3. Gjennomsnittlig levealder på befolkningen øker.</p>	<p>T1. Alle enheter skal i løpet av 2008 ha implementert internkontrollrutinene.</p> <p>T2. Lytte til brukerens behov og økt fokus på å gjøre riktig oppgave på riktig måte til rett tid</p> <p>T3. Vedlikeholde en entreprenørskapsprofil i skolene</p>	<p>M1. Klar og tydelig ledelse og myndiggjorte medarbeidere</p> <p>M2. Krav til forskrift følges opp</p>	<p>Ø1. Årlig krav til netto driftsresultat</p> <p>Ø2. Balansert styring av gjeldsbyrden og gode sammenhenger mellom 1. og 4. året</p>
<b>Kvalitets-kriterier</b>	<p>S1. Vekst i folketallet.</p> <p>S2. Målingene gjennomføres en gang i hver valgperiode.</p> <p>S3. Offisielle målinger som viser levealder nå og om 4 år.</p>	<p>T1. Alle med lederansvar skal rapportere løpende i tertialrapporter og årsberetning om tiltak innenfor tildelt ressursramme for å forbedre kvaliteten.</p> <p>T2. Brukerundersøkelser, brukertilfredshet og brukermedvirkning, KOSTRA og årsberetning</p> <p>T3. Tydeliggjøring av skoleeiers satsing på entreprenørskap i skolenes styrende dokumenter</p>	<p>M1. Verdiplattformen er kjent og blir etterlevd av alle</p> <p>M2. Medarbeidere som trives og føler seg verdsatt.</p> <p>Lavere sykefravær</p>	<p>Ø1. Tertialrapporter til formannskapet</p> <p>Ø2. Forholdet mellom driftsinntekter og lånegjeld skal forbedres fra dagens nivå og driften skal preges av forutsigbarhet og kontinuitet.</p>